



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MELCHIOR WATHELET
presentadas el 28 de febrero de 2018¹

Asunto C-618/16

Rafal Prefeta
contra
Secretary of State for Work and Pensions

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo, Sala de lo Contencioso y de la Seguridad Social, Reino Unido)]

«Procedimiento prejudicial — Libre circulación de personas — Artículo 45 TFUE — Capítulo 2 del anexo XII del Acta relativa a las condiciones de adhesión de 2003 — Posibilidad de que el Reino Unido establezca una excepción al artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011 y al artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38/CE — Excepciones relativas a un nacional polaco que no ha completado un período de doce meses de trabajo declarado en el Estado miembro de acogida»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial, presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de noviembre de 2016 por el Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo, Sala de lo Contencioso y de la Seguridad Social, Reino Unido), versa sobre la interpretación, en primer lugar, del anexo XII del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión² (en lo sucesivo, «Acta de Adhesión de 2003»), del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión,³ y del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.⁴

¹ Lengua de procedimiento: francés.

² DO 2003, L 236, p. 33.

³ DO 2011, L 141, p. 1.

⁴ DO 2004, L 158, p. 77.

2. Esta petición de decisión prejudicial se inscribe en el marco de un litigio entre el Sr. Rafal Prefeta, nacional polaco, y el Secretary of State for Work and Pensions (Secretario de Estado de Trabajo y Pensiones, Reino Unido; en lo sucesivo, «SSWP») respecto a la negativa de este a conceder al Sr. Prefeta un subsidio de desempleo vinculado a los ingresos (*income-related Employment and Support Allowance*) (en lo sucesivo, «subsidio»).

3. La decisión del SSWP por la que se denegó al Sr. Prefeta la concesión del subsidio se basó en que este no tenía la condición de trabajador ni, en consecuencia, el derecho de residencia, uno de los requisitos necesarios para percibir el subsidio.

4. En efecto, las medidas nacionales adoptadas sobre la base de las disposiciones de excepción previstas en el capítulo 2 del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 impedían a los nacionales polacos que no hubieran trabajado durante un período ininterrumpido de doce meses desempeñando un trabajo declarado con arreglo al Derecho nacional invocar las disposiciones nacionales que transponen el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 a efectos de mantener su condición de «trabajador» y el derecho de residencia conferido por dicha condición.

5. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto las condiciones en las que las disposiciones del capítulo 2 del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003, que establecen excepciones a lo dispuesto en el artículo 45 TFUE y en el artículo 56 TFUE, párrafo primero, durante un período provisional, permiten a los actuales Estados miembros⁵ excluir a los nacionales polacos de las ventajas previstas en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 y en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 y, en consecuencia, autorizan las limitaciones al derecho de acceso de los nacionales polacos al subsidio.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Acta de Adhesión de 2003

6. El Acta de Adhesión de 2003 establece las condiciones de adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y prevé las adaptaciones de los Tratados.

7. Con arreglo a la primera parte, artículo 1, guiones segundo y quinto, de dicha Acta:

«[...]

- se entenderá por “actuales Estados miembros”, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte;

[...]

⁵ Véase el punto 7 de las presentes conclusiones.

– se entenderá por “nuevos Estados miembros”, la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca;

[...]»

8. La cuarta parte del Acta de Adhesión de 2003 contiene las disposiciones temporales aplicables a los «nuevos Estados miembros». El artículo 24 de esta Acta, que figura en el título I de esta parte, tiene el siguiente tenor:

«Las medidas enumeradas en los anexos V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV de la presente Acta se aplicarán respecto de los nuevos Estados miembros en las condiciones previstas en dichos anexos.»

9. El anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 se titula «Lista contemplada en el artículo 24 del Acta de Adhesión: Polonia». En el capítulo 2 de dicho anexo, relativo a la libre circulación de personas, los puntos 1, 2, 5 y 9 establecen lo siguiente:

«1. El artículo [45 TFUE] y el párrafo primero del artículo [56 TFUE] solo serán plenamente aplicables, respecto de la libre circulación de trabajadores y de la libre prestación de servicios que supongan un desplazamiento temporal de trabajadores según se define en el artículo 1 de la Directiva 96/71/CE, entre Polonia, por un lado, y Bélgica, la República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, los Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y el Reino Unido, por otro, con sujeción a las disposiciones transitorias establecidas en los puntos 2 a 14.

2. No obstante lo dispuesto en los artículos 1 a 6 del Reglamento (CEE) n.º 1612/68 [Reglamento del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO 1968, L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77),] y hasta el final del periodo de dos años a partir de la fecha de adhesión, los actuales Estados miembros aplicarán medidas nacionales, o medidas que resulten de acuerdos bilaterales, para regular el acceso de los nacionales polacos a sus mercados de trabajo. Los actuales Estados miembros podrán seguir aplicando tales medidas hasta el final del periodo de cinco años a partir de la fecha de adhesión.

Los nacionales polacos que estén trabajando legalmente en un Estado que ya fuese miembro antes de la adhesión y que hayan sido admitidos al mercado laboral de dicho Estado miembro durante un período ininterrumpido igual o superior a doce meses, tendrán acceso al mercado laboral de dichos Estado miembro, pero no al mercado laboral de otros Estados miembros que apliquen medidas nacionales.

Los nacionales polacos admitidos al mercado laboral de un Estado que sea miembro a partir de la adhesión, durante un período ininterrumpido igual o superior a doce meses, también tendrán los mismos derechos.

Los nacionales polacos mencionados en los párrafos segundo y tercero perderán los derechos contemplados en dichos párrafos en el caso de que abandonen voluntariamente el mercado laboral del Estado miembro en cuestión.

Los nacionales polacos que estén trabajando legalmente en un Estado que ya fuese miembro antes de la adhesión, o durante un período en el transcurso del cual se aplicasen medidas nacionales, y que hubiesen sido admitidos al mercado laboral de dicho Estado miembro durante un período inferior a doce meses, no tendrán dichos derechos.

[...]

5. El Estado miembro que mantenga medidas nacionales o medidas que resulten de acuerdos bilaterales hasta el final del periodo de cinco años previsto en el punto 2 podrá, en caso de graves perturbaciones en su mercado de trabajo o de que exista el riesgo de que éstas se produzcan, y previa notificación a la Comisión, seguir aplicando dichas medidas hasta el final del séptimo año desde la fecha de adhesión de Polonia. De no efectuarse la notificación, se aplicarán los artículos 1 a 6 del Reglamento n.º 1612/68.

[...]

9. En la medida en que determinadas disposiciones de la Directiva 68/360/CEE [Directiva del Consejo, de 15 de octubre de 1968, 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 1968, L 257, p. 13);EE 05/01, p. 88] no puedan ir disociadas de las disposiciones del Reglamento n.º 1612/68 cuya aplicación haya sido aplazada en virtud de los puntos 2 a 5 y 7 y 8, Polonia y los actuales Estados miembros podrán establecer excepciones a dichas disposiciones en la medida necesaria para la aplicación de lo dispuesto en los puntos 2 a 5 y 7 y 8.»

2. Reglamento n.º 492/2011

10. El Reglamento n.º 492/2011 derogó y sustituyó, con efectos de 16 de junio de 2011, el Reglamento n.º 1612/68.

11. El capítulo I del Reglamento n.º 492/2011 lleva por título «Del empleo, de la igualdad de trato y de la familia de los trabajadores».

12. Los artículos 1 a 6, contenidos en la sección 1 de dicho capítulo, titulada «Del acceso al empleo», prohíben, en esencia, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, y las prácticas administrativas de un Estado miembro que limiten o subordinen a condiciones no previstas para los nacionales la oferta y la demanda de trabajo, el acceso al empleo y su ejercicio por los nacionales de otros Estados miembro.

13. El artículo 7, que figura en la sección 2 de dicho capítulo, titulada «Del ejercicio del empleo y de la igualdad de trato», tiene el siguiente tenor:

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

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

[...]»

3. Directiva 2004/38

14. La Directiva 2004/38 derogó y sustituyó, con efectos de 30 de abril de 2006, la Directiva 68/360.

15. El artículo 7 de la Directiva 2004/38, que lleva por título «Derecho de residencia por más de tres meses», prevé, en su apartado 1, letra a), y en su apartado 3, letras a) a c):

«1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si:

a) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o

[...]

3. A los efectos de la letra a) del apartado 1, el ciudadano de la Unión que ya no ejerza ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia mantendrá la condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en los siguientes casos:

a) si sufre una incapacidad laboral temporal resultante de una enfermedad o accidente;

b) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado, tras haber estado empleado durante más de un año, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo;

c) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo. En este caso, la condición de trabajador se mantendrá durante un período que no podrá ser inferior a seis meses;

[...]»

16. El artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, que lleva por título «Igualdad de trato», está redactado en los siguientes términos:

«Con sujeción a las disposiciones específicas expresamente establecidas en el Tratado y el Derecho derivado, todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en base a la presente Directiva gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en el ámbito de aplicación del Tratado. [...]»

B. Derecho del Reino Unido

17. Mediante el Accession (Immigration and Worker Registration) Regulations 2004/1219 [Reglamento británico de Adhesión 2004/1219 (Inmigración y Registro de trabajadores)] (en lo sucesivo, «Reglamento de 2004»), el Reino Unido aplazó la aplicación de las normas de la Unión sobre la libre circulación de los trabajadores con respecto a los nacionales de ocho de los diez Estados miembros

cuya adhesión a la Unión Europea se produjo el 1 de mayo de 2004.⁶ Estas medidas de excepción se adoptaron sobre la base del artículo 24 del Acta de Adhesión de 2003 y siguieron vigentes hasta el 30 de abril de 2011.⁷

18. En el momento de los hechos que dieron lugar al litigio principal, el Reglamento de 2004 fue modificado, en particular, por el Immigration (European Economic Area) Regulations 2006/1003 [Reglamento británico de inmigración 2006/1003 (Espacio Económico Europeo)] (en lo sucesivo, «Reglamento de 2006»).

19. El Reglamento de 2004, en su versión vigente cuando se produjeron los hechos del litigio principal, establecía un sistema de registro [Accession State Worker Registration Scheme (sistema de registro de trabajadores nacionales de los nuevos Estados miembros)] aplicable a los nacionales de los ocho nuevos Estados miembros en cuestión, que hubieran trabajado en el Reino Unido en el período comprendido entre el 1 de mayo de 2004 y el 30 de abril de 2011.

20. El artículo 2 del Reglamento de 2004, titulado «Trabajador de un nuevo Estado miembro sometido a registro», tenía el siguiente tenor:

«(1) Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados siguientes del presente artículo, por “trabajador de un nuevo Estado miembro sometido a la obligación de registro” se entenderá un nacional del nuevo Estado miembro que trabajaba en el Reino Unido durante el período de adhesión.

[...]

(4) Un nacional del nuevo Estado miembro de que se trate que trabaje legalmente en el Reino Unido durante un período ininterrumpido de doce meses parcial o totalmente posteriores al 30 de abril de 2004, dejará de ser un trabajador de un nuevo Estado miembro sometido a la obligación de registro al término de dicho período de doce meses.

[...]

(8) A los efectos de los apartados 3 y 4, se considerará que una persona ha trabajado en el Reino Unido durante un período ininterrumpido de doce meses si trabajaba legalmente en el Reino Unido al comienzo y al término de dicho período y siempre que los períodos intermedios en los que no haya estado trabajando legalmente en el Reino Unido no superen, en total, los treinta días.

[...]»

6 La República Checa, la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, Hungría, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca.

7 Estas limitaciones se establecieron inicialmente para el período comprendido entre el 1 de mayo de 2004 y el 30 de abril de 2009. Sin embargo, de los autos obrantes ante el Tribunal de Justicia se desprende que, mediante escrito de 8 de abril de 2009, el Reino Unido comunicó a la Comisión su intención de prorrogar dos años más (es decir, hasta el 30 de abril de 2011) la aplicación de sus medidas de excepción nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo 2, punto 5, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003. En su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente señala que la legalidad de esta prórroga ha sido objeto de un recurso ante los órganos jurisdiccionales británicos. En sus observaciones escritas, el Gobierno del Reino Unido indica que la cuestión de la legalidad de dicha prórroga se halla actualmente pendiente ante la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Reino Unido) en el asunto Gubeladze/Secretary of State for Work and Pensions. En la vista, el Gobierno del Reino Unido confirmó que la Court of Appeal (Tribunal de Apelación) dictó sentencia en dicho asunto el 7 de noviembre de 2017 y declaró que la ampliación por el Reino Unido del régimen de registro de los trabajadores era desproporcionada y, en consecuencia, incompatible con el Derecho de la Unión. No obstante, dicha sentencia aún no ha adquirido firmeza, puesto que el Gobierno del Reino Unido señaló en la vista que había interpuesto recurso de casación ante la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo, Reino Unido).

21. El artículo 4, apartado 2, del Reglamento de 2004 establecía:

«Un nacional del nuevo Estado miembro de que se trate, que tendría la condición de trabajador de un nuevo Estado miembro sujeto al requisito de registro si comenzase a trabajar en el Reino Unido, no gozará de un derecho de residencia en el Reino Unido en su calidad de demandante de empleo con el fin de buscar trabajo.»

22. Además, el artículo 5, apartados 3 y 4, del Reglamento de 2004, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, preveía:

«(3) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4, el artículo 6, apartado 2, del Reglamento de 2006 no se aplicará a un trabajador de un nuevo Estado miembro sometido a la obligación de registro que deja de trabajar.

(4) Cuando un trabajador de un nuevo Estado miembro sometido a la obligación de registro deje de trabajar para un empresario autorizado en las circunstancias mencionadas en el artículo 6, apartado 2, [del Reglamento de 2006] durante el período de un mes a partir de la fecha de comienzo de su relación laboral, dicho artículo se aplicará al citado trabajador durante el resto de ese período de un mes.»

23. Las disposiciones de la Directiva 2004/38 se incorporaron al Derecho británico mediante el Reglamento de 2006.

24. En su versión aplicable a los hechos del litigio principal, el artículo 6, apartado 1, del Reglamento de 2006, relativo a los supuestos en los que un nacional de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo (EEE) puede beneficiarse de un derecho ampliado de residencia en el territorio del Reino Unido, establecía lo siguiente:

«(1) A los efectos de la presente normativa, la expresión “persona autorizada a residir en el Reino Unido” designa a cualquier nacional del EEE establecido en el Reino Unido como:

[...]

b) trabajador;

[...]»

25. El artículo 6, apartado 2, del Reglamento de 2006, que precisaba los requisitos que una persona en paro debe cumplir para mantener la condición de trabajador en el sentido del apartado 1, letra b), del mismo artículo, establecía:

«(2) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7A, apartado 4, una persona que ya no ejerza una actividad laboral mantendrá la condición de trabajador a los efectos del apartado 1, letra b), en los siguientes casos:

a) si sufre una incapacidad laboral temporal como consecuencia de una enfermedad o accidente;

b) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras haber estado empleado en el Reino Unido, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo y:

(i) ha estado empleado durante un año o más antes de quedar en paro;

(ii) ha estado en paro durante un período inferior a seis meses; o

- (iii) puede demostrar que se encuentra buscando empleo en el Reino Unido, así como que tiene posibilidad real de ser contratado;

[...]»

26. El artículo 7A, apartado 4, del Reglamento de 2006 disponía:

«El artículo 6, apartado 2, se aplicará a un trabajador de un nuevo Estado miembro cuando

- a) sea una persona a la que se aplicaba el artículo 5, apartado 4, del [Reglamento de 2004] el 30 de abril de 2011; o
- b) haya quedado incapacitado para trabajar, en situación de desempleo o haya dejado de trabajar, según el caso, después del 1 de mayo de 2011.»

III. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

27. El Sr. Prefeta es nacional polaco. Llegó al Reino Unido en 2008 y desempeñó un trabajo de manera ininterrumpida en el período comprendido entre el 7 de julio de 2009 y el 11 de marzo de 2011, fecha en la que finalizó su relación laboral debido a una lesión que no se produjo en el trabajo.

28. El 5 de enero de 2011, el Sr. Prefeta obtuvo, con arreglo a la normativa nacional, un certificado de registro como trabajador. De este se desprende que desempeñó un trabajo declarado de manera ininterrumpida durante un período de 2 meses y 6 días, a saber, durante el período comprendido entre el 5 de enero de 2011 y el 11 de marzo de 2011.

29. Tras haber dejado su empleo, el Sr. Prefeta quedó en paro involuntario debidamente acreditado, puesto que se inscribió como demandante de empleo (*jobseeker*) en el servicio de empleo competente y recibió un subsidio por desempleo (*jobseeker's allowance*) con efectos a partir del 20 de marzo de 2011.

30. El 20 de octubre de 2011, el Sr. Prefeta solicitó un subsidio de empleo. Según el órgano jurisdiccional remitente, el subsidio se contempla para aquellas categorías de personas cuya capacidad para trabajar está limitada debido a su condición física o mental. Dicho órgano jurisdiccional señala que los demandantes de empleo no pueden obtener dicho subsidio con arreglo al Derecho de la Unión ni al Derecho del Reino Unido. Añade que, según el Derecho británico, solo puede concederse a los trabajadores, tal como se definen en el artículo 6, apartados 1, letra b), y 2 del Reglamento de 2006.

31. El SSWP desestimó la solicitud del Sr. Prefeta basándose en que el Derecho británico no le reconocía la condición de trabajador puesto que era un nacional polaco que no había desempeñado un trabajo declarado de manera ininterrumpida durante un período de doce meses.

32. El Sr. Prefeta interpuso recurso ante el First-tier Tribunal (Social Entitlement Chamber) [Tribunal de Primera Instancia (Sala de prestaciones sociales), Reino Unido], que confirmó la decisión del SSWP. A continuación, el Sr. Prefeta interpuso recurso de apelación contra la decisión del First-tier Tribunal (Social Entitlement Chamber) [Tribunal de Primera Instancia (Sala de prestaciones sociales)] ante el órgano jurisdiccional remitente.

33. El Sr. Prefeta alegó, en esencia, ante el órgano jurisdiccional remitente, que el artículo 5, apartado 3, del Reglamento de 2004 era contrario al artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 y al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

34. En efecto, el artículo 5, apartado 3, del Reglamento de 2004 impedía a los nacionales de los nuevos Estados miembros en cuestión, que no hubieran trabajado en el Reino Unido con un certificado de registro durante un período ininterrumpido de doce meses, mantener la condición de trabajador en el sentido del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 y beneficiarse de la igualdad de trato prevista en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011. Ahora bien, esta limitación no podía justificarse sobre la base del Acta de Adhesión de 2003, dado que esta no autorizaba que se establecieran excepciones a las citadas disposiciones.

35. Según el SSWP, el Reglamento de 2004 es compatible con el Acta de Adhesión de 2003, que prevé en su capítulo 2, punto 2, del anexo XII que «los nacionales polacos que estén trabajando legalmente [...] durante un período en el transcurso del cual se aplicasen medidas nacionales, y que hubiesen sido admitidos al mercado laboral de dicho Estado miembro durante un período inferior a doce meses, no tendrán dichos derechos». En opinión del SSWP, por «dichos derechos» se ha de entender los derechos reconocidos a los «trabajadores» en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 y en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

36. El órgano jurisdiccional remitente considera que la interpretación del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 es una cuestión compleja e inédita del Derecho de la Unión. En estas circunstancias, consideró necesario, para resolver el litigio principal, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Permitía el anexo XII del [Acta de Adhesión de 2003] a los Estados miembros [de entonces] excluir a los nacionales polacos de las ventajas previstas en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 y en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 cuando el trabajador, aunque hubiese satisfecho con retraso el requisito nacional que exigía que su trabajo fuese declarado, no hubiese desempeñado todavía un trabajo declarado durante un período ininterrumpido de doce meses?
- 2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿puede un trabajador polaco, en las circunstancias previstas en la primera cuestión, invocar el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38, que se refiere al mantenimiento de la condición de trabajador?»

IV. Análisis

37. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, si el capítulo 2 del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003, relativo a la libre circulación de personas, permite a los actuales Estados miembros excluir a los nacionales polacos de las ventajas previstas en dos disposiciones, a saber, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011⁸ y el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38,⁹ cuando el trabajador, aunque ha cumplido con retraso el requisito nacional que exige que su trabajo se haya declarado, no ha desempeñado todavía un trabajo declarado durante un período ininterrumpido de doce meses. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional se pregunta si un nacional polaco puede invocar el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 y, en su caso, en qué circunstancias, cuando, a pesar de haber cumplido con retraso el requisito nacional que exige que su trabajo se haya declarado, no ha desempeñado todavía un trabajo declarado durante un período ininterrumpido de doce meses.

38. Habida cuenta de que existe un solapamiento importante entre las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, considero que procede examinarlas conjuntamente.

⁸ Que establece una norma de no discriminación en materia de ventajas sociales y fiscales.

⁹ Que se refiere al mantenimiento de la condición de trabajador y el derecho de residencia correspondiente.

A. Observaciones preliminares

39. Según el capítulo 2, punto 1, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 el artículo 45 TFUE y el artículo 56 TFUE, párrafo primero, solo serán plenamente aplicables con sujeción a las disposiciones transitorias establecidas en los puntos 2 a 14 de ese mismo capítulo respecto de la libre circulación de trabajadores y de la libre prestación de servicios que supongan un desplazamiento temporal de trabajadores entre Polonia y los actuales Estados miembros, según se definen en el artículo 1, segundo guion, de dicha Acta de Adhesión.¹⁰

40. En efecto, estas disposiciones establecen excepciones a lo dispuesto en los artículos 1 a 6 del Reglamento n.º 1612/68 y a las disposiciones de la Directiva 68/360 que *no puedan ir disociadas* de las del Reglamento n.º 1612/68 cuya aplicación haya sido aplazada en virtud de los puntos 2 a 5 y 7 y 8 del capítulo 2, *en la medida necesaria* para la aplicación de lo dispuesto en estos puntos.¹¹

41. Estas excepciones a lo dispuesto en el artículo 45 TFUE y en el artículo 56 TFUE, párrafo primero, relativas a los principios de libre circulación de trabajadores y de libre prestación de servicios, que suponen un desplazamiento temporal de trabajadores, requieren, evidentemente, una interpretación estricta.¹²

B. Existencia de una autorización para excluir a los nacionales polacos de las ventajas previstas en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011

42. Es preciso señalar que los puntos 1 a 14 del capítulo 2 del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 en modo alguno se remiten al Reglamento n.º 492/2011, al que se refiere la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente y cuya adopción es posterior a dicha Acta de Adhesión.

43. No obstante, el Reglamento n.º 1612/68, al que se hace referencia expresamente en esas disposiciones, fue derogado por el Reglamento n.º 492/2011,¹³ cuyo considerando 1 indica que «el Reglamento [n.º 1612/68] ha sido modificado en diversas ocasiones y de forma sustancial [y conviene], en aras de una mayor racionalidad y claridad, proceder a la codificación de dicho Reglamento». Cabe observar que los artículos 1 a 7 de ambos reglamentos son prácticamente idénticos.

44. Pues bien, en lo tocante a las disposiciones del Reglamento n.º 1612/68, el capítulo 2, puntos 1 a 14, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003, relativo a la libre circulación de personas,¹⁴ se limita a establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 1 a 6 de dicho Reglamento, que se refieren al «acceso al empleo».

10 En el apartado 24 de la sentencia de 10 de febrero de 2011, Vicoplus y otros (C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64), el Tribunal de Justicia declaró que «si una normativa nacional está justificada en virtud de una de las medidas transitorias mencionadas en el artículo 24 del Acta de Adhesión de 2003 —en el caso de autos, la prevista en el capítulo 2, punto 2, del anexo XII de dicha Acta— no cabe ya plantear el tema de la compatibilidad de dicha normativa con los artículos 56 TFUE y 57 TFUE».

11 Véase, en particular, el capítulo 2, punto 9, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003.

12 Véanse, por analogía, las sentencias de 23 de marzo de 1983, Peskeloglou (77/82, EU:C:1983:92), apartado 12, y de 3 de diciembre de 1998, KappAhl (C-233/97, EU:C:1998:585), apartado 18. En el apartado 18 de la sentencia de 3 de diciembre de 1998, KappAhl (C-233/97, EU:C:1998:585), el Tribunal de Justicia declaró que «las excepciones autorizadas en el Acta de Adhesión a las normas establecidas en el Tratado deben interpretarse en el sentido más favorable al logro de los objetivos del Tratado y a una aplicación íntegra de sus normas». En el apartado 33 de la sentencia de 28 de abril de 2009, Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271), el Tribunal de Justicia consideró que «el Acta de adhesión de un nuevo Estado miembro se basa fundamentalmente en el principio general de la aplicación inmediata de la totalidad de las disposiciones del Derecho [de la Unión] a dicho Estado, no admitiéndose excepciones más que en la medida en que estén expresamente previstas por las disposiciones transitorias».

13 Véase el artículo 41 del Reglamento n.º 492/2011.

14 En particular, los puntos 2 a 5 y 7 y 8.

45. En consecuencia, sin perjuicio de la aplicabilidad *ratione temporis* del Reglamento n.º 492/2011,¹⁵ las referencias a las disposiciones controvertidas en los artículos 1 a 6 del Reglamento n.º 1612/68 deben entenderse, *mutatis mutandis*, como referencias a los artículos 1 a 6 del Reglamento n.º 492/2011, y ello aun interpretando de manera estricta las disposiciones en cuestión del Acta de Adhesión de 2003.

46. Las demás disposiciones del Reglamento n.º 1612/68, en particular su artículo 7, apartado 2, que figura en el título II de la primera parte de dicho Reglamento, que lleva por título «Del ejercicio del empleo y de la igualdad de trato», y que establece que el trabajador nacional de un Estado miembro se beneficiará en el territorio de otros Estados miembros «de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales», no están cubiertas, por consiguiente, por las excepciones relativas a la libre circulación de personas previstas en el capítulo 2, puntos 1 a 14 del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003.

47. De ello se desprende que, a partir de la adhesión de la República de Polonia a la Unión Europea, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1612/68 y, en su caso, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 resultaban plenamente aplicables a los *trabajadores*¹⁶ polacos, que debían, por lo tanto, beneficiarse de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales,¹⁷ puesto que el capítulo 2, puntos 1 a 14, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 no establecían excepción alguna a lo dispuesto en el artículo 45 TFUE y en el artículo 56 TFUE, párrafo primero.

48. Por consiguiente, el hecho de que el Sr. Prefeta haya cumplido con retraso el requisito nacional que exige que su trabajo se haya declarado y no haya desempeñado todavía un trabajo declarado durante un período ininterrumpido de doce meses no puede justificar que el Reino Unido le impida disfrutar de la ventaja prevista en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1612/68 ni, en su caso, de la prevista en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 cuando tenía la condición de trabajador.

49. Habida cuenta de lo anterior, considero que el anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 no permite a los actuales Estados miembros excluir a los nacionales polacos de la ventaja prevista en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1612/68 ni, en su caso, de la prevista en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, cuando tienen la condición de trabajador, es decir, cuando ejercen una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia.

C. Existencia de una autorización para excluir a los nacionales polacos de la ventaja prevista en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38

1. Alegaciones de las partes

50. El Sr. Prefeta considera que el artículo 7 de la Directiva 68/360 y el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 prevén que, si un trabajador tiene la mala suerte de sufrir, por ejemplo, una enfermedad temporal, tendrá derecho a permanecer en el territorio del Estado en el que ha desempeñado su actividad laboral. En primer lugar, alega que este derecho no afecta al grado de apertura del mercado de trabajo respecto del trabajador; en segundo lugar, que solo podrá invocarse una vez que el trabajador haya obtenido una autorización para acceder al mercado laboral y, en tercer lugar, que no impide que un Estado miembro ponga en práctica un régimen en virtud del cual los

¹⁵ Véase la nota 7 de las presentes conclusiones.

¹⁶ Esto quiere decir que, durante la totalidad del período en el que Sr. Prefeta trabajó efectivamente en el Reino Unido y tenía, en consecuencia, la condición de trabajador, a saber, el período comprendido entre el 7 de julio de 2009 y el 11 de marzo de 2011, debía beneficiarse de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.

¹⁷ Véase, por analogía, la sentencia de 30 de mayo de 1989, Comisión/Grecia (305/87, EU:C:1989:218), apartados 15 y 16.

nacionales de los nuevos Estados miembros no puedan desempeñar ciertos empleos.¹⁸ Según el Sr. Prefeta, «en vez de regular el acceso al empleo de los particulares, el artículo 7 de la Directiva 68/360 y el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 precisan las condiciones de las que puede disfrutar un trabajador de la [Unión] en su Estado de acogida. Tales condiciones pueden ir disociadas del título I del Reglamento n.º 1612/68. En efecto, estas se aproximan, en esencia, a las disposiciones del título II del Reglamento n.º 1612/68, “*Del ejercicio del empleo y de la igualdad de trato*”, en particular, al artículo 7 del título II».

51. A juicio del Sr. Prefeta, «la aplicación del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 no afecta al objetivo general de las restricciones a la adhesión». Este considera que «las restricciones a la adhesión permiten a un Estado, de manera temporal, controlar las condiciones de acceso a su mercado de trabajo a fin de evitar su perturbación durante el período de adhesión [...]. A ello se debe la autorización para establecer excepciones al título I del Reglamento n.º 1612/68. [...]. El derecho de un particular de conservar su derecho a residir en el Estado de acogida cuando deja de trabajar temporalmente no es, en sí mismo, un elemento que pueda ocasionar perturbaciones en el mercado de trabajo de dicho Estado, dado que el “trabajador”, en ese momento, no trabaja. En consecuencia, no es necesario, para alcanzar el objetivo de las restricciones a la adhesión, inferir una facultad de limitar el derecho de mantener la condición de trabajador».

52. El Gobierno del Reino Unido considera que el capítulo 2, punto 2, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 no exige que un particular, que ha trabajado durante un período ininterrumpido de doce meses, pero que no ha obtenido un certificado de registro como trabajador respecto de dicho período, pueda acceder a la gama completa de derechos y prestaciones a los que puede aspirar un nacional de un Estado miembro en virtud de su condición de trabajador. Además, dicha Acta tampoco exige que se autorice a un particular a gozar de la totalidad de estos derechos cuando obtenga, en un momento dado, un certificado de registro como trabajador, pero no esté en posesión de dicho certificado durante el período íntegro de trabajo.

53. El Gobierno del Reino Unido afirma que, si un nacional polaco como el Sr. Prefeta, que no ha desempeñado un trabajo declarado de manera ininterrumpida durante un período de doce meses, tuviera acceso a la totalidad de los derechos y prestaciones de que disfrutaban los nacionales de un Estado miembro en virtud de la condición de trabajador, la precisión que se efectúa en el capítulo 2, punto 2, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003, según la cual un particular «*debe haber sido admitido* durante un período de doce meses» para beneficiarse de estos derechos, sería innecesaria. De igual modo, ello pondría en peligro la consecución de los objetivos perseguidos por la obligación de registro, la cual que tiene como finalidad, por una parte, permitir al Reino Unido evaluar las condiciones de acceso a su mercado de trabajo, con objeto de determinar la necesidad de adoptar otras medidas adicionales y, por otra parte, alentar a los nacionales de los nuevos Estados miembros a regularizar su situación y a contribuir a la economía formal.¹⁹

54. La Comisión considera que, si un trabajador de un nuevo Estado miembro hubiera podido invocar el artículo 7, apartado 3, letras b) y c), de la Directiva 2004/38, el Reino Unido no habría podido dotar de eficacia a la propia esencia de las excepciones previstas por el Reglamento de 2004, que tenía por objeto limitar el acceso a su mercado de trabajo a través de una restricción del derecho de los nacionales de un nuevo Estado miembro económicamente inactivos a residir en su territorio para

¹⁸ El Sr. Prefeta afirma que «ello se debe a que, hasta el momento en que un nacional de un nuevo Estado miembro complete un período de doce meses de trabajo por cuenta ajena, el Estado podrá controlar su acceso permanente al mercado de trabajo. Por ejemplo, si el Sr. Prefeta hubiera aceptado un nuevo empleo, habría debido registrarlo ante las autoridades del Reino Unido, un requisito que, de otro modo, habría quedado prohibido por el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1612/68».

¹⁹ Según el Gobierno del Reino Unido, si dichos nacionales hubieran podido obtener un único certificado de admisión en el mercado de trabajo del Reino Unido a fin de adquirir el derecho a disfrutar de la ayuda social, ello habría incrementado la carga que recae sobre el sistema de seguridad social de dicho Estado miembro y no habría alentado a dichos nacionales a mantener actualizado el certificado de registro. En consecuencia, era preciso registrarse para cada empleo específico.

buscar empleo. No obstante, en lo tocante al artículo 7, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38, la Comisión considera que el anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 no podía servir de base para limitar el derecho a mantener la condición de trabajador, puesto que esta disposición no tiene, en esencia, ningún vínculo con las medidas británicas que regulan el acceso al mercado de trabajo.²⁰

2. Aplicabilidad del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38

55. Cabe señalar que el capítulo 2, puntos 1 a 14, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 no hace referencia a la Directiva 2004/38,²¹ cuya adopción y entrada en vigor son posteriores a la misma.

56. No obstante, el punto 9 del capítulo 2 del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 autoriza a los actuales Estados miembros a establecer excepciones a las disposiciones de la Directiva 68/360 que no puedan ir dissociadas de las de los artículos 1 a 6 del Reglamento n.º 1612/68, cuya aplicación haya sido aplazada en virtud, en particular, del capítulo 2, punto 2,²² del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003, en la medida necesaria para la aplicación de lo dispuesto en dicho punto.

57. Pues bien, el tenor del artículo 7 de la Directiva 68/360²³ es, *en esencia*, muy similar al del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38. En efecto, estas dos disposiciones precisan las circunstancias en las que el ciudadano de la Unión que ya no ejerce ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia mantiene la condición de trabajador.

58. A este respecto, es preciso destacar que, en su propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros,²⁴ la Comisión indicó en su comentario al artículo 8, apartado 7 (actualmente artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38), que *las disposiciones en cuestión*²⁵ «recogen, en lo esencial, ciertas disposiciones de la Directiva [68/360] pero clarificándolas e integrando en el texto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el mantenimiento de la calidad de trabajador cuando este ya no ejerce una actividad asalariada o no asalariada».

20 Además, la Comisión afirma que incoó un procedimiento de infracción contra el Reino Unido en relación con el ámbito de aplicación de las medidas de excepción aplicadas a los trabajadores de un nuevo Estado miembro, entre las que se encontraba, en particular, la excepción a lo dispuesto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38. Sin embargo, dicho procedimiento no dio lugar a un recurso ante el Tribunal de Justicia, puesto que la Comisión consideró, a raíz de la derogación de estas medidas nacionales el 1 de mayo de 2011, que el recurso habría quedado sin objeto.

21 Y, más concretamente, en su artículo 7, apartado 3, al que se refiere la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

22 Aunque el punto 9 hace también referencia a los puntos 3, 4, 5, 7 y 8 que le preceden, considero que únicamente las disposiciones del punto 2, que autoriza a los actuales Estados miembros a limitar el derecho de acceso de los nacionales polacos al mercado de trabajo durante un período de doce meses, son directamente pertinentes en el asunto principal.

23 En efecto, en virtud de su artículo 7, apartado 1, la circunstancia de que un nacional de un Estado miembro que disfruta de un derecho de residencia con objeto de ejercer un empleo por cuenta ajena en otro Estado miembro padezca una incapacidad temporal para el trabajo ocasionada por una enfermedad o por un accidente, o se halle en situación de desempleo involuntario debidamente reconocida, no implica la retirada del permiso de residencia expedido con arreglo al artículo 4 de dicha Directiva. Además, a tenor del artículo 7, apartado 2, de la Directiva 68/360, en la primera renovación, el plazo de validez del permiso de residencia podrá ser limitado, sin que pueda ser inferior a los doce meses, cuando el trabajador lleve, en el Estado miembro de acogida, más de doce meses consecutivos en situación de desempleo involuntario. Sentencia de 26 de mayo de 1993, Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215), apartado 10.

24 COM(2001) 257 final (DO 2001, C 270 E, p. 150), presentada por la Comisión el 29 de junio de 2001.

25 El artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38.

59. Por consiguiente, considero que, pese a que el capítulo 2, punto 9, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 no contiene referencia explícita alguna al artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38, procede examinar si esta última disposición no puede disociarse de las de los artículos 1 a 6 del Reglamento n.º 1612/68, cuya aplicación ha sido aplazada en virtud del punto 2 de este mismo texto y, en su caso, en qué medida es necesario establecer una excepción al artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 para la aplicación de esta disposición del Acta de Adhesión de 2003.²⁶

3. *¿Puede disociarse el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 de los artículos 1 a 6 del Reglamento n.º 1612/68, que se refieren al acceso al empleo?*

60. En la sentencia de 21 de febrero de 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97), apartado 47, el Tribunal de Justicia declaró que «la definición del concepto de “trabajador” en el sentido del artículo 45 TFUE expresa la exigencia, inherente al principio mismo de la libre circulación de trabajadores, de que las ventajas que el Derecho de la Unión confiere en virtud de la referida libertad sólo puedan invocarlas personas que desarrollan verdaderamente una actividad por cuenta ajena o que desean seriamente desarrollarla».²⁷

61. Aunque el artículo 7 de la Directiva 2004/38 se titula «Derecho de residencia por más de tres meses», su apartado 3 precisa de manera no taxativa²⁸ las circunstancias en las que un ciudadano de la Unión que ya no ejerza ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia por razones que escapen a su control, tales como el paro involuntario o una incapacidad laboral temporal resultante de una enfermedad o de un accidente mantiene, además del derecho de residencia que le corresponde, su condición de trabajador *especialmente con miras a que pueda acceder a una nueva actividad por cuenta ajena o por cuenta propia*.²⁹

62. La posibilidad de que un ciudadano europeo³⁰ mantenga la condición de trabajador está, por lo tanto, ligada a que este pueda demostrar su disponibilidad o aptitud para ejercer una actividad profesional y, en consecuencia, para reincorporarse al mercado de trabajo en un plazo razonable. Me gustaría señalar que el artículo 7, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 solo hace referencia a una incapacidad de trabajo *temporal* y que el artículo 7, apartado 3, letras b) y c), de la misma Directiva exige que el trabajador *se haya inscrito con el fin de encontrar un trabajo* en el servicio de empleo competente.

26 Cabe recordar que el artículo 45 TFUE confiere a los nacionales de los Estados miembros un derecho de residencia en los demás Estados miembros con objeto de ejercer [véase el artículo 45 TFUE, apartado 3, letra c)] o buscar en ellos un empleo por cuenta ajena. Sentencia de 26 de mayo de 1993, Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215), apartado 8. Véase, asimismo, la sentencia de 26 de febrero de 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80), apartado 14, que se refiere no solo al artículo 45 TFUE, apartado 3, sino también a los artículos 1 y 5 del Reglamento n.º 1612/68. En efecto, este derecho de residencia es inherente al derecho de libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

27 El subrayado es mío. Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de junio de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007). Como ponen de relieve, respectivamente, los apartados 28, 40 y 41 de esta sentencia, «el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 no prevé explícitamente el supuesto de las mujeres que se encuentran en una situación particular debido a las limitaciones físicas relacionadas con la última fase del embarazo y el período subsiguiente al parto». No obstante, «el hecho de que las referidas limitaciones obliguen a una mujer a dejar de ejercer una actividad por cuenta ajena durante el período necesario para restablecerse no puede privarla, en principio, de la condición de “trabajadora”, en el sentido del artículo 45 TFUE». «Efectivamente, el hecho de que en la práctica la persona afectada no haya estado presente en el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida durante algunos meses no implica que haya dejado de pertenecer a dicho mercado durante ese período, siempre que se reincorpore a su trabajo o vuelva a encontrar empleo dentro de un plazo razonable contado a partir del parto» (el subrayado es mío). Véase, asimismo, la sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri (C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262), apartado 50, en la que el Tribunal de Justicia declaró que «en lo que se refiere, más específicamente, a quienes se encuentran en prisión habiendo ejercido un empleo con anterioridad, que el hecho de que la persona en cuestión no haya estado presente en el mercado de trabajo durante esa detención no implica, en principio, que no haya seguido perteneciendo al mercado legal de trabajo del Estado miembro de acogida durante ese período, siempre que vuelva a encontrar empleo dentro de un plazo razonable después de quedar en libertad». El subrayado es mío.

28 Véase la sentencia de 19 de junio de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007), apartados 31 y 38, y mis conclusiones presentadas el 26 de julio de 2017 en el asunto Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607), punto 72.

29 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607), punto 77. En efecto, a partir del año 1964, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 45 TFUE y las disposiciones legislativas relativas a la seguridad social de los trabajadores migrantes vigentes en aquel momento «no se propusieron, por tanto, proteger restrictivamente tan solo al trabajador actual, sino que lógicamente tratan de proteger también a quien, habiendo dejado un empleo, puede ocupar otro». El subrayado es mío. Véase la sentencia de 19 de marzo de 1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19).

30 Que ya no ejerza ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia.

63. Habida cuenta de lo anterior, considero que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 se refiere a situaciones en las que es posible la reincorporación del ciudadano europeo al mercado de trabajo, lo que implica que esta disposición no puede ir disociada de los artículos 1 a 6 del Reglamento n.º 1612/68,³¹ que regulan el acceso al empleo.

4. *¿En qué medida es necesario establecer una excepción a lo dispuesto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 para la aplicación del capítulo 2, punto 2, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003?*

64. El artículo 7, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 no impone ninguna condición específica a la duración de la actividad por cuenta ajena o por cuenta propia efectuada por el ciudadano de la Unión que se exige para mantener la condición de trabajador. Basta con que el ciudadano ejerza actividades reales y efectivas, con exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio.³²

65. En cambio, el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva 2004/38 exige que la duración de la actividad por cuenta ajena o por cuenta propia llevada a cabo sea de «más de un año». Además, el apartado 3, letra b), prevé que el ciudadano europeo mantendrá la condición de trabajador durante al menos seis meses si ha quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año o ha quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses.

66. El capítulo 2, punto 2, párrafo primero, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 establece fundamentalmente que, durante un período transitorio, los actuales Estados miembros pueden establecer excepciones a lo previsto en los artículos 1 a 6 del Reglamento n.º 1612/68 mediante la adopción de medidas nacionales para regular el acceso a sus mercados de trabajo de los nacionales polacos. El párrafo tercero del mismo punto limita o precisa esta posibilidad al prever, en esencia, que los nacionales polacos *admitidos durante un período ininterrumpido igual o superior a doce meses* al mercado laboral de un Estado miembro actual a partir de la adhesión tendrán acceso al mercado laboral de dicho Estado miembro. Además, el párrafo cuarto confirma³³ que los nacionales polacos que estén trabajando legalmente en un Estado miembro actual durante un período en el transcurso del cual se aplicasen medidas nacionales, y que hubiesen sido admitidos al mercado laboral de dicho Estado miembro durante un período inferior a doce meses, *no tendrán dichos derechos* (el subrayado es mío).

67. Según el Tribunal de Justicia, la finalidad del capítulo 2, punto 2, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 es evitar que, a raíz de la adhesión a la Unión de nuevos Estados miembros, se produzcan perturbaciones en el mercado de trabajo de los antiguos Estados miembros, debidas a la llegada inmediata de un número elevado de trabajadores nacionales de esos nuevos Estados.³⁴

31 Dicho esto, considero que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 tampoco puede ir disociado del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1612/68 ni del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011. En efecto, siempre que mantenga su condición de trabajador, una persona se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales. En la sentencia *Vatsouras y Koupatantze* (C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344), apartado 32, el Tribunal de Justicia declaró que los ciudadanos de la Unión que hubieran mantenido el estatuto de trabajador sobre la base del artículo 7, apartado 3, letra c), de la Directiva 2004/38 tenían derecho a prestaciones destinadas a facilitar el acceso al mercado de trabajo.

32 Véase, en este sentido, la sentencia de 4 de junio de 2009, *Vatsouras y Koupatantze* (C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344), apartado 26 y jurisprudencia citada.

33 Considero, por lo tanto, que el legislador de la Unión no deja ninguna duda sobre la interpretación al hacer referencia a un período de trabajo de doce meses tanto en el párrafo tercero como en el párrafo cuarto del capítulo 2, punto 2, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003.

34 Sentencia de 10 de febrero de 2011, *Vicoplus y otros* (C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64), apartado 34 y jurisprudencia citada. El apartado 26 de esta sentencia precisa que el «capítulo 2, punto 2, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 supone una excepción a la libre circulación de los trabajadores al descartar, con carácter transitorio, la aplicación de los artículos 1 a 6 del Reglamento n.º 1612/68 a los nacionales polacos. En efecto, dicha disposición establece que, durante el período de dos años a partir del 1 de mayo de 2004, fecha de adhesión de este Estado a la Unión, los Estados miembros aplicarán medidas nacionales, o medidas que resulten de acuerdos bilaterales, para regular el acceso de los nacionales polacos a sus mercados de trabajo. Asimismo, esta disposición establece que los Estados miembros podrán seguir aplicando tales medidas hasta el final del período de cinco años a partir de la fecha de adhesión de la República de Polonia a la Unión».

Asimismo, según el Tribunal de Justicia, los artículos 56 TFUE y 57 TFUE³⁵ no se oponen a que, durante el período transitorio previsto en el capítulo 2, punto 2, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003, un Estado miembro supedite a la obtención de un permiso de trabajo el desplazamiento de trabajadores nacionales polacos a su territorio.³⁶

68. En consecuencia, considero que las disposiciones del capítulo 2, punto 2, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 establecen un régimen especial³⁷ que prevé la posibilidad de que los actuales Estados miembros regulen el acceso a sus mercados de trabajo de los nacionales polacos.

69. A este respecto, de los párrafos tercero y cuarto de dicho texto se desprende claramente que los actuales Estados miembros pueden supeditar el acceso de los nacionales polacos al mercado de trabajo a dos requisitos acumulativos, a saber, en primer lugar, haber sido admitido a dicho mercado de trabajo y, en segundo lugar, tras haber sido admitido al mercado de trabajo, trabajar en él durante un período ininterrumpido igual o superior a doce meses. En efecto, del tenor del capítulo 2, punto 2, párrafo tercero, del anexo XII, del Acta de Adhesión de 2003 se deduce que un nacional polaco debe haber sido *admitido* al mercado laboral *durante un período de doce meses*, lo que implica, desde mi punto de vista, que el trabajo efectuado debe haber sido consecutivo a la admisión.

70. A mi parecer, el término «admitido» supone o implica necesariamente una acción por parte de un tercero respecto del ciudadano de la Unión en cuestión. No basta con que este último trabaje. Debe haber sido admitido a hacerlo. Por consiguiente, ello implica un procedimiento que regula la admisión o el acceso al mercado de trabajo, como la obtención de un permiso de trabajo, como sucede en el asunto que dio lugar a la sentencia de 10 de febrero de 2011, *Vicoplus y otros* (C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64), o un sistema de registro como el controvertido en el litigio principal.³⁸

71. En estas circunstancias,³⁹ los nacionales polacos solo se tendrán libre acceso al mercado de trabajo previsto en los artículos 45 TFUE y 56 TFUE tras haber cumplido los dos requisitos acumulativos mencionados. En consecuencia, los nacionales polacos que han sido admitidos al mercado de trabajo pero que han dejado de trabajar antes de la expiración del período de doce meses⁴⁰ consecutivo a dicha admisión y los que han trabajado durante más de doce meses sin haber sido admitidos para ello se encuentran en la misma situación que los que están buscando empleo sin haber trabajado nunca en un Estado miembro actual.

72. En efecto, el hecho de que un nacional polaco que haya sido admitido al mercado de trabajo para un período inferior a doce meses, o que, habiendo trabajado más de doce meses sin haber sido admitido al mismo, pueda tener la condición de trabajador, con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 y, en consecuencia, beneficiarse del libre acceso al mercado de trabajo de los actuales Estados miembros, de conformidad con los artículos 45 TFUE y 56 TFUE, sería contrario al propio tenor del capítulo 2, punto 2, párrafos tercero y cuarto, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 y menoscabaría la finalidad de estas disposiciones.⁴¹

35 A mi juicio, el mismo razonamiento se aplica al artículo 45 TFUE visto el estrecho vínculo existente entre esta disposición y el artículo 56 TFUE en el capítulo 2, punto 2, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003.

36 Sentencia de 10 de febrero de 2011, *Vicoplus y otros* (C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64), apartado 41. Véase, por analogía, la sentencia de 18 de junio de 2015, *Martin Meat* (C-586/13, EU:C:2015:405), apartados 23 a 26.

37 Y circunscribe.

38 Cabe señalar que de los autos no se desprende que el sistema de registro controvertido en el litigio principal fuera más oneroso que un sistema de permiso.

39 En las que un Estado miembro actual ha hecho uso de la posibilidad, prevista en el capítulo 2 del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 de establecer una excepción a la libre circulación.

40 Bien por las razones enumeradas en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38, bien porque han abandonado voluntariamente el mercado laboral del Estado miembro actual. Véase el capítulo 2, punto 2, párrafo tercero, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003.

41 Véase el punto 65 de las presentes conclusiones.

73. Por consiguiente, considero que, a los efectos de aplicar el capítulo 2, punto 2, del anexo XII del Acta de Adhesión de 2003, es necesario establecer una excepción a lo dispuesto en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 exigiendo, durante el período transitorio previsto por dicha Acta de Adhesión, que se admita a los nacionales polacos al mercado de trabajo de un Estado miembro actual durante un período ininterrumpido igual o superior a doce meses consecutivo a la admisión.⁴²

74. Habida cuenta de lo anterior, considero que el anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 permitía a los actuales Estados miembros excluir a los nacionales polacos de las ventajas previstas en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38 cuando el trabajador, aunque hubiese satisfecho el requisito nacional que exigía que su trabajo fuese declarado, no hubiese desempeñado todavía un trabajo durante un período ininterrumpido de doce meses desde el cumplimiento de esta formalidad. En estas circunstancias, los nacionales polacos no pueden invocar el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38.

V. Conclusión

75. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo, Sala de lo Contencioso y de la Seguridad Social, Reino Unido) de la siguiente manera:

- «1) El anexo XII del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión no permitía a los actuales Estados miembros excluir a los nacionales polacos de las ventajas previstas en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CEE) n.º 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad o, en su caso, del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, cuando poseen la condición de trabajadores, es decir, cuando ejercen una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia.
- 2) El anexo XII del Acta de Adhesión de 2003 permitía a los actuales Estados miembros excluir a los nacionales polacos de las ventajas previstas en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, cuando los trabajadores, a pesar de haber cumplido el requisito nacional que exige que su trabajo se haya declarado, no han desempeñado todavía un trabajo durante un período ininterrumpido de doce meses desde el cumplimiento de esta formalidad. En estas circunstancias, los nacionales polacos no pueden invocar el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2004/38.»

⁴² De la petición de decisión prejudicial se desprende que el Reino Unido ha hecho uso de esta posibilidad mediante la adopción, en particular, del Reglamento de 2004, que establecía un sistema de registro aplicable a los ocho nuevos Estados miembros. Véanse los puntos 17 y 19 de las presentes conclusiones. Del artículo 2, apartado 4, del Reglamento de 2004 se desprende que un nacional polaco que trabaja legalmente en el Reino Unido durante un período ininterrumpido de doce meses fundamentalmente después de la adhesión deja de estar sometido a la obligación de registro. Además, el artículo 5, apartado 3, del Reglamento de 2004 limita la posibilidad de que un trabajador sometido a la obligación de registro mantenga la condición de trabajador.