



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 16 de septiembre de 2015*

«Incumplimiento de Estado — Reglamento (CE) n° 883/2004 — Artículo 7 — Prestación de vejez — Paga extraordinaria de Navidad — Cláusula de residencia»

En el asunto C-361/13,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 26 de junio de 2013,

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Tokár, D. Martin y F. Schatz, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. S. Rodin, A. Borg Barthet y E. Levits (Ponente) y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al denegar a los beneficiarios que residan en un Estado miembro distinto de la República Eslovaca la paga extraordinaria de Navidad prevista por la Ley 592/2006, de concesión de una paga extraordinaria de

* Lengua de procedimiento: eslovaco.

Navidad a determinados beneficiarios y por la que se completan determinadas Leyes, en la redacción vigente actualmente (en lo sucesivo, «Ley 592/2006»), la República Eslovaca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE y del artículo 7 del Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, p. 1, y correcciones de errores en DO 2004, L 200, p. 1, DO 2007, L 204, p. 30, y DO 2013, L 188, p. 10), según su modificación por el Reglamento n° 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 (DO L 284, p. 43, y corrección de errores DO 2013, L 169, p. 78) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 883/2004»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 2 Según el considerando 16 del Reglamento n° 883/2004:

«En principio, no está justificado que dentro de la Comunidad los derechos a prestaciones de seguridad social dependan del lugar de residencia del interesado; no obstante, en determinados casos, especialmente por lo que respecta a las prestaciones especiales vinculadas al contexto económico y social del interesado, podría tenerse en cuenta su lugar de residencia.»

- 3 El considerando 37 de dicho Reglamento es del tenor siguiente:

«Como el Tribunal de Justicia ha señalado en repetidas ocasiones, las disposiciones que suponen una excepción al principio de la exportabilidad de las prestaciones de seguridad social han de interpretarse en sentido estricto. Esto significa que sólo pueden aplicarse a las prestaciones que reúnen las condiciones especificadas. Por consiguiente, el capítulo 9 del título III del presente Reglamento únicamente puede aplicarse a las prestaciones que sean a la vez especiales y no contributivas y que se enumeren en el anexo X del presente Reglamento.»

- 4 El artículo 1, letra w), del Reglamento n° 883/2004 dispone lo siguiente:

«Para los fines del presente Reglamento se entiende por:

[...]

w) “pensión”: además de las pensiones propiamente dichas, las rentas, las entregas de capital que puedan sustituirlas y los ingresos efectuados en concepto de reembolso de cotizaciones así como, a reserva de lo dispuesto en el título III, los incrementos de revalorización o asignaciones suplementarias [...].»

- 5 El artículo 3 de dicho Reglamento, que lleva por título «Campo de aplicación material», prevé lo siguiente:

«1. El presente Reglamento se aplicará a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con:

[...]

d) las prestaciones de vejez;

[...]

2. Salvo disposición en contrario del anexo XI, el presente Reglamento se aplicará a los regímenes de seguridad social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empleador o del armador.

3. El presente Reglamento también se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en el artículo 70.

[...]

5. El presente Reglamento no se aplicará:

a) a la asistencia social y sanitaria [...]

6 De acuerdo con el artículo 7 del Reglamento nº 883/2004, que lleva por título «Supresión de las cláusulas de residencia»:

«Salvo disposición en contrario del presente Reglamento, las prestaciones en metálico debidas en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros o del presente Reglamento no podrán sufrir ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario o los miembros de su familia residan en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora.»

Derecho eslovaco

7 La Ley 592/2006 prevé lo siguiente en su artículo 1:

«1) Salvo que la presente Ley disponga otra cosa, las personas que en virtud de una normativa particular sean beneficiarias de pensiones de vejez, pensiones anticipadas de vejez, pensiones de invalidez, pensiones sociales, pensiones de viudo o viuda o pensiones de orfandad, que tengan derecho al abono de dichas pensiones en diciembre del año natural y que residan en territorio de la República Eslovaca recibirán de la seguridad social una paga extraordinaria de Navidad que constituirá una prestación social pública, siempre que el importe de la pensión abonada en diciembre de ese año natural no supere el 60 % del salario mensual medio de la República Eslovaca, según el valor comunicado por la Oficina Nacional de Estadística respecto del año natural anterior al del abono de la paga extraordinaria de Navidad.

2) Las personas que en virtud de una normativa particular sean beneficiarias de pensiones de jubilación de la policía y el ejército, pensiones de invalidez de la policía y el ejército, pensiones de viudo o viuda de la policía y el ejército o pensiones de orfandad de la policía y el ejército y cuyas pensiones estuvieran clasificadas inicialmente entre las pensiones de vejez, pensiones de invalidez, pensiones de invalidez parcial, pensiones por años de servicio, pensiones de viudo o viuda o pensiones de orfandad concedidas en virtud de la normativa general vigente en materia de seguridad social que eran aplicables hasta el 30 de abril de 1998 y que han pasado a ser prestaciones de seguro de la policía y el ejército en virtud de la normativa que está en vigor desde el 1 de mayo de 1998, o bien que eran aplicables hasta el 30 de junio de 2002 y que han pasado a ser prestaciones de seguro de la policía y el ejército en virtud de una normativa particular, así como las personas que sean beneficiarias de pensiones de viudo o viuda de la policía y el ejército o de pensiones de orfandad de la policía y el ejército percibidas tras el fallecimiento del titular de pensiones de vejez reclasificadas, de pensiones de invalidez reclasificadas, de pensiones de invalidez parcial reclasificadas o de pensiones por años de servicio reclasificadas, que tengan derecho al abono de dichas pensiones en diciembre del año natural y que residan en el territorio de la República Eslovaca recibirán del Departamento de seguridad social del Ministerio del Interior, del Ministerio de Justicia, del Servicio de Inteligencia, de la Oficina de Seguridad Nacional, del Ministerio de Transportes, Correos y Telecomunicaciones, del

Ministerio de Hacienda y de la Oficina Militar de Seguridad Nacional (en lo sucesivo, “autoridades”) una paga extraordinaria de Navidad que constituirá una prestación social pública, siempre que el importe de la pensión abonada en diciembre de ese año natural no supere el importe indicado en el apartado 1.

[...]

5) Las personas que sean beneficiarias de pensiones de vejez o pensiones de invalidez y perciban al mismo tiempo pensiones sociales recibirán en el mes correspondiente una sola vez la paga extraordinaria de Navidad a la que se refiere el apartado 1. Para que tengan derecho a ella, el total de los importes de la pensión de vejez y la pensión social de que se trate, o bien de la pensión de invalidez y la pensión social de que se trate, que se les abonen en diciembre de ese año natural no podrá superar el importe indicado en el apartado 1. Las personas que sean beneficiarias de las pensiones de vejez, pensiones anticipadas de vejez, pensiones de invalidez, pensiones sociales, pensiones de jubilación de la policía y el ejército o pensiones de invalidez de la policía y el ejército a las que se refieren los apartados 1 a 3 y que perciban al mismo tiempo pensiones de viudo o viuda, pensiones de orfandad, pensiones de viudo o viuda de la policía y el ejército o pensiones de orfandad de la policía y el ejército recibirán la paga extraordinaria de Navidad siempre que el total de los importes de las pensiones de que se trate que se les abonen en diciembre de ese año natural no supere el importe indicado en el apartado 1. Si las personas beneficiarias de las pensiones a las que se refieren los apartados 1 a 3 perciben al mismo tiempo una pensión de la seguridad social y una pensión de las autoridades, y siempre que la suma de las pensiones correspondientes abonadas en diciembre de ese año natural no supere el importe indicado en el apartado 1, la paga extraordinaria de Navidad se añadirá a la pensión de importe más alto.

[...]

8) Importe de la paga extraordinaria de Navidad:

- a) Será de 66,39 euros si en virtud de la normativa particular que esté en vigor el importe de la pensión o el total de los importes de las pensiones es inferior o igual al importe de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad [...]
- b) Se calculará según la fórmula recogida en el anexo si en virtud de la normativa particular que esté en vigor el importe de la pensión o el total de los importes de las pensiones es superior al importe de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad.»

8 La fórmula que se recoge en el anexo de la Ley 592/2006 prevé que, si el importe de la pensión o el total de los importes de las pensiones supera el importe de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a los mayores de edad, el importe de la paga extraordinaria de Navidad se reducirá progresivamente.

Procedimiento administrativo previo

9 Tras haber recibido denuncia de varios jubilados eslovacos y haber entablado correspondencia al respecto con la República Eslovaca, la Comisión remitió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento el 28 de febrero de 2012, manifestando en el mismo que, a los efectos del Reglamento n° 883/2004, la paga extraordinaria de Navidad que se prevé en la Ley 592/2006 debía considerarse una «prestación» y que, por consiguiente, y de conformidad con el artículo 7 dicho Reglamento, su abono no podía supeditarse a cuál fuera el lugar de residencia del beneficiario.

- 10 La República Eslovaca respondió a dicho escrito de requerimiento mediante un escrito de fecha 17 de abril de 2012 en el que sostenía que la paga extraordinaria de Navidad es una prestación social pública específica que tiene las características de las prestaciones especiales en metálico no contributivas a las que se refiere el artículo 70 del Reglamento n° 883/2004, por lo que la legislación que regula la concesión de dicha paga no infringe ni el Reglamento ni los artículos 45 TFUE y 48 TFUE.
- 11 Al no considerar convincente la argumentación de la República Eslovaca, la Comisión emitió el 22 de noviembre de 2012 un dictamen motivado en el que terminaba por instar a dicho Estado miembro a adoptar las medidas requeridas para atenerse al mismo en un plazo de dos meses contados a partir de su recepción. En dicho dictamen, la Comisión sostenía que debía considerarse que la paga extraordinaria de Navidad era, a efectos del Reglamento n° 883/2004, una «prestación de vejez» y no una de las «prestaciones especiales en metálico no contributivas» del artículo 70, apartado 2, del mismo Reglamento, motivo por el que la República Eslovaca debía abonar dicha contribución también a los beneficiarios que no residieran en territorio eslovaco.
- 12 La República Eslovaca respondió a dicho dictamen motivado mediante escrito de fecha 16 de enero de 2013, alegando que la paga extraordinaria de Navidad constituye una prestación de asistencia social no comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 883/2004.
- 13 La Comisión, al no considerar convincentes las alegaciones de la República Eslovaca, decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre el alcance del recurso

Alegaciones de las partes

- 14 Tanto en su escrito de contestación a la demanda como en su escrito de réplica, la República Eslovaca alega, en primer lugar, que, dado que el recurso de la Comisión se basa en la afirmación de que la paga extraordinaria de Navidad es, a efectos del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 883/2004, una «prestación de vejez», no puede tener por objeto la denegación de dicha paga a las personas que sean beneficiarias de pensiones que cubran contingencias distintas de la pérdida de rentas por motivo de edad (tales como las pensiones de invalidez, pensiones de viudo o viuda, pensiones de orfandad o pensiones sociales) y que no residan en Eslovaquia.
- 15 La República Eslovaca considera que, por consiguiente, mediante su recurso la Comisión le reprocha exclusivamente la denegación de la paga extraordinaria de Navidad a las personas que son beneficiarias de pensiones de vejez, pensiones anticipadas de vejez o pensiones de jubilación de la policía y el ejército y que no residen en Eslovaquia.
- 16 La Comisión no presenta observaciones a ese respecto.
- 17 En segundo lugar, la República Eslovaca alega que el recurso es inadmisibles en cuanto a la infracción que se alega de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE, puesto que la demanda no incluye motivación alguna que se ajuste al artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia por lo que se refiere a la alegada infracción de dichos artículos.
- 18 A ese respecto, la Comisión indica en su escrito de réplica que los artículos 45 TFUE y 48 TFUE y el Reglamento n° 883/2004 conforman un marco jurídico único y adecuado para el presente asunto y que, al no abonar la paga extraordinaria de Navidad a los beneficiarios que residen fuera de su territorio, la

República Eslovaca infringió al mismo tiempo el Reglamento n° 883/2004, el principio de la exportabilidad de las prestaciones recogido en el artículo 48 TFUE y el derecho a la libre circulación de personas dentro de la Unión que consagra el artículo 45 TFUE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 19 En primer lugar, es preciso señalar que para apreciar los efectos que, habida cuenta de quiénes son los beneficiarios de la paga extraordinaria de Navidad, se derivan de la afirmación de la Comisión de que dicha paga es una prestación de vejez, ha de procederse a calificarla de acuerdo con el Reglamento n° 883/2004 y, en particular, con su artículo 3, apartado 1, letra d), según la interpretación que el Tribunal de Justicia ha hecho del mismo.
- 20 Dicha apreciación afecta al fondo del asunto y debe realizarse en el momento de analizar la fundamentación del recurso.
- 21 En segundo lugar, procede recordar que del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento y de la jurisprudencia enunciada al respecto resulta que el escrito de interposición del recurso debe contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y alegaciones invocados y una exposición concisa de dichos motivos, y que esta indicación debe ser lo suficientemente clara y precisa como para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello se desprende que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* ni omita pronunciarse sobre una imputación (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/República Checa, C-343/08, EU:C:2010:14, apartado 26 y jurisprudencia citada, y Comisión/España, C-360/11, EU:C:2013:17, apartado 26).
- 22 Pues bien, resulta obligado declarar que, si bien la Comisión indica en su demanda que el artículo 7 del Reglamento n° 883/2004, cuyo incumplimiento reprocha a la República Eslovaca, debe interpretarse a la luz del artículo 48 TFUE, dicha demanda no contiene alegaciones autónomas en apoyo de las imputaciones que realiza sobre la infracción que alega de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE.
- 23 Así las cosas, las imputaciones realizadas sobre la infracción de los artículos 45 TFUE y 48 TFUE deben considerarse inadmisibles y es preciso determinar exclusivamente de acuerdo con el artículo 7 del Reglamento n° 883/2004 si el recurso de la Comisión es fundado.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 24 La Comisión afirma que la paga extraordinaria de Navidad es, a efectos del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 883/2004, una «prestación de vejez», por lo que debe abonarse también a los beneficiarios que no residan en Eslovaquia. La Comisión sostiene que, al prever que sólo puedan percibir dicha paga los beneficiarios que residan en dicho Estado miembro, la República Eslovaca incumple el artículo 7 del Reglamento n° 883/2004.
- 25 La Comisión alega que la paga extraordinaria de Navidad cumple con las dos condiciones definidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para considerar que una prestación concreta es una prestación de seguridad social comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 883/2004.

- 26 Según la Comisión, en primer lugar, la paga extraordinaria de Navidad se concede a los beneficiarios, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de éstos, en función de una situación legalmente definida, dado que se concede a todas las personas en las que concurren las condiciones previstas por la normativa nacional, es decir, ser titular de alguna de las clases de pensión definidas legalmente y percibir, en concepto de las pensiones abonadas en el mes de diciembre del año natural, unos ingresos cuyo importe no supere el 60 % del salario mensual medio eslovaco. Para la Comisión, dichas condiciones son de carácter general y obligatorio y no admiten tratamiento individual ni apreciación discrecional algunos por parte de las autoridades eslovacas.
- 27 En segundo lugar, según la Comisión, la paga extraordinaria de Navidad está en relación con las categorías de contingencias a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 883/2004, porque esta norma indica, concretamente en su letra d), que las prestaciones de vejez están comprendidas en el ámbito material de aplicación del Reglamento n° 883/2004, y porque éste se corresponde con el ámbito de aplicación de la Ley 592/2006, que dispone que la paga extraordinaria de Navidad se concederá a las personas que sean beneficiarias de pensiones de vejez, pensiones anticipadas de vejez, pensiones de invalidez, pensiones de viudo o viuda o pensiones de orfandad, o bien de pensiones sociales.
- 28 Además, la Comisión afirma que el hecho de que, por sí misma, la paga extraordinaria de Navidad no permita cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios no obsta a que se la califique de «prestación de vejez», ya que adopta la forma, a efectos del artículo 1, letra w), del Reglamento n° 883/2004, de un «incremento de los ingresos de los pensionistas».
- 29 A juicio de la Comisión, la finalidad de la paga extraordinaria de Navidad es aumentar los ingresos de los beneficiarios de las pensiones, lo cual confirma, para esta institución, su clasificación entre las prestaciones de vejez a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 883/2004 y entre las prestaciones que regula, en particular, el artículo 7 de ese mismo Reglamento.
- 30 A este respecto, la Comisión entiende que es indiferente que la paga extraordinaria de Navidad no se financie del mismo modo que la propia pensión, porque esa exigencia entraría en contradicción con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n° 883/2004, reduciría considerablemente el efecto útil de dicho Reglamento y tampoco es un requisito que se pueda deducir de la sentencia Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, apartado 27), ya que el uso del adverbio «además» para señalar el método de financiación adecuado de las prestaciones de que se trata indica, a entender de la Comisión, que en la argumentación del Tribunal de Justicia dicho factor no resultó entonces imprescindible.
- 31 Para la Comisión, el hecho de que en el asunto que dio lugar a la sentencia Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51) se tratara de una prestación contributiva abonada a todos los titulares de pensión no afecta a la relevancia que tiene dicha sentencia en el presente asunto. La circunstancia de que la paga extraordinaria de Navidad se abone exclusivamente a un grupo determinado de titulares de pensión sería relevante únicamente si la pertenencia a dicho grupo dependiera de una apreciación individual y discrecional, lo cual, según la Comisión, no sucede en este supuesto, puesto que esta institución entiende que la paga se abona a todas las personas que cumplen con las condiciones fijadas legalmente.
- 32 La Comisión afirma además que, por tratarse de una prestación de vejez, la paga extraordinaria de Navidad está sujeta al artículo 7 del Reglamento n° 883/2004. Dicho artículo, que debe interpretarse a la luz del artículo 48 TFUE, obliga a los Estados miembros a velar por que las prestaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento no sufran ninguna «reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario o los miembros de su familia residan en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora». La Comisión interpreta dicho artículo en el sentido de que las excepciones a esta norma deberán estar

previstas en el propio Reglamento, por lo que entiende que la República Eslovaca no puede denegar el abono de la paga extraordinaria de Navidad a las personas que residan fuera de territorio eslovaco, ya que ni el Reglamento n° 883/2004 ni ninguna otra disposición de Derecho de la Unión se lo permiten.

- 33 Por último, la Comisión alega que la paga extraordinaria de Navidad no es una «prestación especial en metálico no contributiva» como las previstas en el artículo 70, apartado 2, del Reglamento n° 883/2004, dado que es una «prestación» en el sentido del artículo 3, apartado 1, del mismo Reglamento.
- 34 La República Eslovaca coincide con la Comisión en que la paga extraordinaria de Navidad no es una «prestación especial en metálico no contributiva» como las previstas en los artículos 3, apartado 3, y 70 del Reglamento n° 883/2004.
- 35 No obstante, según la República Eslovaca, y a diferencia de lo sostenido por la Comisión, la paga extraordinaria de Navidad no está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 883/2004, porque cumple con las condiciones necesarias para que se le dé la calificación de «prestación de ayuda social», concepto que queda excluido explícitamente del ámbito de aplicación del Reglamento n° 883/2004.
- 36 Y es que, para ese Estado miembro, el objetivo de la paga extraordinaria de Navidad no es simplemente aumentar los ingresos de sus perceptores, sino paliar la situación social difícil de los perceptores de ingresos reducidos, al efectuar una distinción en función del importe de esos ingresos. Según la República Eslovaca, la paga, como prestación social especial no sistemática financiada por recursos del presupuesto estatal que es, constituye un gesto de solidaridad del conjunto de la sociedad para con un grupo de perceptores que cuentan con ingresos reducidos, al objeto de garantizarles unos ingresos mínimos durante un período en el que pueden sufrir personalmente el peso social y económico de sus bajos ingresos.
- 37 La República Eslovaca afirma que la concesión y el cálculo del importe de la paga extraordinaria de Navidad tienen en cuenta la situación personal de los beneficiarios, sosteniendo que la paga se concede únicamente a los perceptores para los que la suma de las prestaciones no supera el 60 % del salario mensual medio eslovaco y que su importe se reduce progresivamente si la suma de esas prestaciones es superior al importe de los ingresos mínimos de subsistencia correspondientes a las personas físicas mayores de edad del país.
- 38 Ese Estado miembro añade que, habida cuenta de la periodicidad anual y del importe reducido de la paga extraordinaria de Navidad, tener en cuenta más pormenorizadamente la situación individual de cada beneficiario o, en particular, determinar el importe exacto de su patrimonio o del resto de sus ingresos supondría una carga administrativa desproporcionada para el organismo de la seguridad social que abona dicha paga.
- 39 La República Eslovaca sostiene que la concesión y el importe de la paga extraordinaria de Navidad son independientes de los períodos de trabajo, afiliación o cotización de los beneficiarios, y que las modalidades no contributivas de financiación de la paga, aun no siendo determinantes por sí mismas para determinar si se trata o no de una prestación de seguridad social, sí confirman el carácter de prestación de ayuda social de la paga cuando se las considera conjuntamente con la finalidad y las condiciones de concesión de ésta.
- 40 Ese Estado miembro menciona que, por último, la paga extraordinaria de Navidad no cumple con ninguna de las dos condiciones necesarias para que se la pueda calificar de «prestación de seguridad social» incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 883/2004, puesto que entiende que los beneficiarios no son titulares de un derecho a la misma y que no está en relación con las categorías de contingencias a las que se refiere el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 883/2004.

- 41 Por lo que se refiere a ese último aspecto, la República Eslovaca alega que la paga extraordinaria de Navidad no es ni una «prestación de vejez» prevista en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 883/2004 ni una «pensión» propiamente dicha a efectos del artículo 1, letra w), del mismo Reglamento, dado que, aunque sólo sea por su importe reducido y por su periodicidad anual, la finalidad de la paga no es garantizar los medios suficientes para cubrir las necesidades de subsistencia de las personas que hayan dejado de trabajar tras alcanzar la edad de pensión.
- 42 Ese Estado miembro estima que la paga extraordinaria de Navidad tampoco se corresponde con ninguna de las otras prestaciones específicas que deben considerarse «pensiones» de conformidad con el artículo 1, letra w), del Reglamento n° 883/2004 ni, en particular, con la asignación suplementaria, ya que la paga es financiada directamente por el Estado miembro, de manera no contributiva y con total independencia de la percepción de cotizaciones sociales recaudadas con motivo del pago de otras prestaciones de la seguridad social.
- 43 La República Eslovaca aduce que, en cualquiera de los casos, la denegación de la exportabilidad de la prestación no es arbitraria, sino que responde a circunstancias relativas a la situación específica en Eslovaquia, afirmando que dichas circunstancias se reflejan en las condiciones de concesión de la paga extraordinaria de Navidad y en el hecho de que su importe se calcule a través de parámetros relativos al salario mínimo y a los ingresos mínimos de subsistencia eslovacos. Ese Estado miembro considera que la exportabilidad de una prestación de tales características entraría completamente en contradicción con el vínculo que ésta mantiene con la situación social interna.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 44 Es preciso recordar con carácter preliminar que, según jurisprudencia reiterada, en los procedimientos por incumplimiento corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Es la Comisión quien debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en una presunción (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Países Bajos, 96/81, EU:C:1982:192, apartado 6; Comisión/España, C-404/00, EU:C:2003:373, apartado 26; Comisión/Italia, C-135/05, EU:C:2007:250, apartado 26, y Comisión/Grecia, C-305/06, EU:C:2008:486, apartado 41).
- 45 En el presente asunto, para poder determinar si el recurso es fundado, es preciso analizar si, a efectos del Reglamento n° 883/2004, la paga extraordinaria de Navidad constituye una «prestación de seguridad social», caso en el que se le aplicaría la supresión de las cláusulas de residencia que se prevé en el artículo 7 del mismo Reglamento.
- 46 Procede recordar que la distinción entre prestaciones excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento n° 883/2004 y prestaciones incluidas en él no se basa en el hecho de que una prestación sea o no calificada como «prestación de seguridad social» por una legislación nacional, sino esencialmente en los elementos constitutivos de cada prestación, y principalmente en su finalidad y en los requisitos para obtenerla (sentencia Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, apartado 19).
- 47 Por otra parte, según jurisprudencia reiterada, una prestación podrá considerarse como prestación de seguridad social en la medida en que, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de sus beneficiarios, se conceda a éstos en función de una situación legalmente definida, y en la medida en que esté en relación con alguna de las contingencias expresamente enumeradas en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento n° 883/2004 (véase, en particular, la sentencia da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, apartado 38 y la jurisprudencia en él citada).

- 48 Las disposiciones relativas a la concesión de la paga extraordinaria de Navidad indican, en primer lugar, que se concede a los titulares de alguna de las clases de pensión que se mencionan en el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Ley 592/2006 que tengan derecho al abono de dicha pensión en el mes de diciembre del año natural en cuestión, que sean residentes en Eslovaquia y que tengan unos ingresos por pensiones legales cuyo importe sea inferior o igual al 60 % del salario mensual medio eslovaco durante el período de referencia.
- 49 A continuación, el artículo 1, apartado 5, de la Ley 592/2006 fija las normas de acuerdo con las cuales las personas que son beneficiarias de varias de las pensiones mencionadas en los apartados 1 a 3 de dicho artículo 1 pueden recibir la paga extraordinaria de Navidad.
- 50 Por último, el artículo 1, apartado 8, de la Ley 592/2006 y el anexo de la Ley fijan las normas de acuerdo con las cuales se calcula el importe de la paga.
- 51 De lo anterior se deduce, por lo que se refiere a la primera condición necesaria para la concesión de la prestación, esto es, que se produzca al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales de sus beneficiarios, que la concesión de la paga extraordinaria de Navidad queda supeditada a condiciones que se enumeran de manera exhaustiva en el artículo 1 de la Ley 592/2006, sin que las autoridades competentes dispongan de margen de apreciación alguno en relación con la misma.
- 52 Si bien es cierto que la paga extraordinaria de Navidad se concede o deniega y que su importe se calcula teniendo en cuenta el de los ingresos del beneficiario por pensiones, se trata de un criterio objetivo y legalmente definido del que nace el derecho a la referida paga sin que la autoridad competente pueda tener en cuenta otras circunstancias personales. Por tanto, la concesión de la paga extraordinaria de Navidad no depende de una apreciación individual de las necesidades personales del solicitante, característica de la asistencia social (véanse, en este sentido, las sentencias Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, apartado 17; Acciardi, C-66/92, EU:C:1993:341, apartado 15, y De Cuyper, C-406/04, EU:C:2006:491, apartado 23).
- 53 Por lo que se refiere a la segunda condición, es necesario recordar que, según la Comisión, debe considerarse que la paga extraordinaria de Navidad es una «prestación de vejez» como las previstas en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 883/2004 y que adopta la forma, a efectos del artículo 1, letra w), del Reglamento, de un «incremento de los ingresos de los pensionistas».
- 54 Por tanto, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 46 de la presente sentencia, para determinar si puede considerarse que la paga extraordinaria de Navidad es una «prestación de vejez» como las previstas en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 883/2004, es preciso apreciar sus elementos constitutivos, y principalmente su finalidad y los requisitos para obtenerla.
- 55 A ese respecto, es preciso señalar que las prestaciones de vejez a las que se refiere la letra d) del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento n° 883/2004 se caracterizan, esencialmente, por estar destinadas a asegurar medios de subsistencia a las personas que, una vez alcanzada una determinada edad, dejan de trabajar y no están ya obligadas a ponerse a disposición del servicio de empleo (véase la sentencia Valentini, 171/82, EU:C:1983:189, apartado 14).
- 56 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado en concreto que a efectos del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 883/2004 se puede calificar como «prestación de vejez», abonada como asignación suplementaria, una asignación que se abona exclusivamente a los beneficiarios de una pensión de jubilación y/o de supervivencia, cuyas fuentes de financiación son las mismas que las previstas para la financiación de las pensiones de jubilación y de supervivencia, que se abona junto con la pensión de jubilación y que permite a los beneficiarios subvenir a sus necesidades, garantizándoles un complemento económico que eventualmente les permita salir de vacaciones (sentencia Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, apartados 25 a 29).

- 57 En el presente asunto, procede observar que la paga extraordinaria de Navidad no se abona únicamente a las personas que sean beneficiarias de pensiones de vejez, pensiones anticipadas de vejez o pensiones de jubilación de la policía y el ejército, sino que el grupo de sus beneficiarios incluye asimismo a las personas beneficiarias de otras clases de pensión, concretamente las pensiones de invalidez, las pensiones sociales, las pensiones de viudo o viuda o las pensiones de orfandad.
- 58 Pues bien, habida cuenta de la definición tan amplia de ese ámbito personal de aplicación, la Comisión no indica los motivos por los que entiende que deba considerarse que la paga extraordinaria de Navidad es una «prestación de vejez» como las previstas en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 883/2004.
- 59 De los documentos obrantes en autos resulta que la finalidad de la paga extraordinaria de Navidad es facilitar un complemento económico a las personas que sean beneficiarias de esas varias pensiones legales y cuyos ingresos no superen el umbral definido legalmente.
- 60 Dado que la paga extraordinaria de Navidad se abona a los beneficiarios de las pensiones de jubilación o de las pensiones asimiladas a éstas, su efecto es el de completar los medios de subsistencia de las personas que hayan alcanzado una determinada edad. Ahora bien, aun siendo así, no puede considerarse que la finalidad de la paga extraordinaria de Navidad dependa exclusivamente de la clase de pensión que tenga por objeto completar.
- 61 Ello es así porque, por una parte, tal como alega la República Eslovaca, el objetivo del complemento económico que se abona en forma de paga extraordinaria de Navidad es paliar la situación social difícil de los perceptores de ingresos reducidos durante un período en que pueden sufrir personalmente el peso social y económico del nivel de sus bajos ingresos. Por otra parte, la finalidad propia de la paga extraordinaria de Navidad se deduce asimismo de las normas establecidas en el artículo 1, apartado 5, de la Ley 592/2006, en las que se regula la percepción de la paga cuando el beneficiario perciba varias pensiones; en dicha disposición se indica, en lo esencial, que los beneficiarios de varias pensiones recibirán en el mes correspondiente una sola vez la paga extraordinaria y que, para que tengan derecho a ella, el total de los importes de las pensiones no podrá superar el umbral fijado.
- 62 Por consiguiente, ha de considerarse que la Comisión no ha acreditado que los elementos constitutivos de la paga extraordinaria de Navidad permitan calificarla de «prestación de vejez» a efectos del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 883/2004.
- 63 Por lo tanto, procede desestimar el recurso de la Comisión.

Costas

- 64 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La República Eslovaca ha solicitado que se condene en costas a la Comisión. Al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas a la Comisión Europea.**

Firmas