



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 15 de julio de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Nacional de un Estado miembro sin actividad económica que reside en el territorio de otro Estado miembro sobre la base del Derecho nacional — Artículo 18 TFUE, párrafo primero — No discriminación por razón de la nacionalidad — Directiva 2004/38/CE — Artículo 7 — Requisitos para la obtención del derecho de residencia por un período superior a tres meses — Artículo 24 — Prestaciones de asistencia social — Concepto — Igualdad de trato — Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte — Período transitorio — Disposición nacional por la que se excluye del beneficio de una prestación de asistencia social a los ciudadanos de la Unión titulares de un derecho de residencia de duración determinada en virtud del Derecho nacional — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 1, 7 y 24»

En el asunto C-709/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunal de Apelación de Irlanda del Norte, Reino Unido), mediante resolución de 21 de diciembre de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de diciembre de 2020, en el procedimiento entre

CG

y

The Department for Communities in Northern Ireland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. J.-C. Bonichot, la Sra. A. Prechal, los Sres. E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin y N. Wahl, Presidentes de Sala, el Sr. T. von Danwitz, la Sra. K. Jürimäe (Ponente), los Sres. C. Lycourgos, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, y la Sra. I. Ziemele y el Sr. J. Passer, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de mayo de 2021;

* Lengua de procedimiento: inglés.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de CG, por los Sres. R. Drabble y T. de la Mare, QC, el Sr. T. Royston y la Sra. G. Sarathy, Barristers, y por el Sr. M. Black y la Sra. S. Park, Solicitors;
- en nombre de The Department for Communities in Northern Ireland, por la Sra. C. Cooley, en calidad de agente, asistida por el Sr. T. McGleenan, QC, y la Sra. L. McMahon, BL;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. F. Shibli y la Sra. S. McCrory, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Blundell, QC, y la Sra. J. Smyth, Barrister;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. E. Montaguti y el Sr. J. Tomkin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de junio de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 18 TFUE.
- 2 La presente petición se ha planteado en el marco de un litigio entre CG, una nacional que posee la doble nacionalidad croata y neerlandesa y que reside en Irlanda del Norte (Reino Unido) desde el año 2018, y el Department for Communities in Northern Ireland (Ministerio de las Comunidades de Irlanda del Norte, Reino Unido), relativo a la negativa de este último a otorgar a aquella una prestación de asistencia social.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 18 TFUE, párrafo primero, tiene el siguiente tenor:
«En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.»
- 4 A tenor de lo dispuesto en el artículo 20 TFUE, apartado 1:
«Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.»
- 5 El artículo 21 TFUE, apartado 1, está redactado en los siguientes términos:
«Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido

- 6 Los párrafos sexto, octavo y noveno del preámbulo del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2020, L 29, p. 7; en lo sucesivo, «Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido»), aprobado el 17 de octubre de 2019 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2020, enuncian lo siguiente:

«Reconociendo que es necesario proporcionar protección recíproca a los ciudadanos de la Unión y a los nacionales del Reino Unido, así como a los miembros de sus familias respectivas, cuando hayan ejercido sus derechos de libre circulación antes de una fecha fijada en el presente Acuerdo, y garantizar que los derechos que les corresponden en virtud del presente Acuerdo sean exigibles y se basen en el principio de no discriminación; reconociendo asimismo que deben protegerse los derechos devengados por períodos de cotización a sistemas de seguridad social,

[...]

Considerando que redundaría en interés tanto de la Unión como del Reino Unido determinar un período transitorio o de ejecución durante el cual —no obstante todas las consecuencias de la retirada del Reino Unido de la Unión en lo que respecta a la participación del Reino Unido en las instituciones, órganos y organismos de la Unión, en especial el fin, en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo, de los mandatos de todos los miembros de las instituciones, órganos y organismos de la Unión que se hubiesen nombrado, designado o elegido por la pertenencia del Reino Unido a la Unión— el Derecho de la Unión, incluidos los acuerdos internacionales, debe ser aplicable al y en el Reino Unido, y, por regla general, desplegar los mismos efectos en relación con los Estados miembros, para evitar perturbaciones en el período durante el cual se negociará el acuerdo o acuerdos sobre las relaciones futuras,

Reconociendo que, aunque el Derecho de la Unión se aplique al y en el Reino Unido durante el período transitorio, las características específicas del Reino Unido, en cuanto Estado que se ha retirado de la Unión, implican que será importante que el Reino Unido pueda tomar medidas para preparar y establecer nuevos acuerdos internacionales propios, inclusive en ámbitos de competencia exclusiva de la Unión, a condición de que dichos acuerdos no entren en vigor ni se apliquen durante ese período, a menos que la Unión lo autorice».

- 7 La primera parte de dicho Acuerdo, dedicada a las disposiciones comunes, incluye sus artículos 1 a 8. Con arreglo al artículo 2, letras a) y c), del citado Acuerdo:

«A efectos del presente Acuerdo, se entenderá por:

a) “Derecho de la Unión”:

- i) el Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, “TUE”), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, “TFUE”) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en lo sucesivo, “Tratado Euratom”), tal como han sido modificados o complementados, así como los Tratados de Adhesión y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, denominados conjuntamente “los Tratados”,
- ii) los principios generales del Derecho de la Unión,
- iii) los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión,

[...]

c) “ciudadano de la Unión”, toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro».

8 El artículo 4 de dicho Acuerdo, titulado «Métodos y principios relativos a los efectos, la ejecución y la aplicación del presente Acuerdo», establece, en sus apartados 1 a 4:

«1. Las disposiciones del presente Acuerdo y las disposiciones del Derecho de la Unión que resulten de aplicación en virtud del presente Acuerdo producirán los mismos efectos jurídicos para el Reino Unido, y en su territorio, que los que produzcan en la Unión y en sus Estados miembros.

Por lo tanto, las personas físicas o jurídicas podrán, en particular, invocar directamente las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo, o indicadas en él, que cumplan las condiciones para tener efecto directo en virtud del Derecho de la Unión.

2. El Reino Unido garantizará el cumplimiento del apartado 1, incluido en lo relativo a las competencias de sus autoridades judiciales y administrativas para no aplicar disposiciones nacionales incoherentes o incompatibles, por medio del Derecho primario nacional.

3. Las disposiciones del presente Acuerdo que se refieran al Derecho de la Unión o a conceptos o disposiciones de este se interpretarán y aplicarán conforme a los métodos y principios generales del Derecho de la Unión.

4. Las disposiciones del presente Acuerdo que se refieran al Derecho de la Unión, o a conceptos o disposiciones de este, se interpretarán, en el marco de su ejecución y aplicación, de conformidad con la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada antes del final del período transitorio.»

9 La segunda parte del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido, titulada «Derechos de los ciudadanos», está formada por sus artículos 9 a 39. De conformidad con el artículo 9, letra c), inciso i), de dicho Acuerdo:

«A efectos de la presente parte, y sin perjuicio de lo dispuesto en el título III, se entenderá por:

[...]

c) “Estado de acogida”:

i) respecto de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias, el Reino Unido, si han ejercido su derecho de residencia en dicho Estado con arreglo al Derecho de la Unión antes del final del período transitorio y sigan residiendo en él después de este período».

10 El artículo 10, apartado 1, de este Acuerdo dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el título III, la presente parte se aplicará a las personas siguientes:

a) los ciudadanos de la Unión que hayan ejercido su derecho de residencia en el Reino Unido con arreglo al Derecho de la Unión antes del final del período transitorio y sigan residiendo en él después de este período;

[...]».

- 11 A tenor de lo dispuesto en el artículo 12 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido:

«En el ámbito de aplicación de la presente parte y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en la misma, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad en el sentido del artículo 18, párrafo primero, del TFUE, tanto en el Estado de acogida como en el Estado de trabajo, respecto de las personas a que se refiere el artículo 10 del presente Acuerdo.»

- 12 El artículo 13, apartado 1, del citado Acuerdo establece que:

«Los ciudadanos de la Unión y los nacionales del Reino Unido tendrán derecho a residir en el Estado de acogida con arreglo a las limitaciones y condiciones establecidas en los artículos 21, 45 o 49 del TFUE y en el artículo 6, apartado 1, el artículo 7, apartado 1, letras a), b) o c), el artículo 7, apartado 3, el artículo 14, el artículo 16, apartado 1, o el artículo 17, apartado 1, 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 (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35)].»

- 13 De conformidad con el artículo 18 de dicho Acuerdo, titulado «Expedición de documentos de residencia»:

«1. El Estado de acogida podrá exigir a los ciudadanos de la Unión y los nacionales del Reino Unido, los miembros de sus familias respectivas y cualesquiera otras personas, que residan en su territorio con arreglo a las condiciones establecidas en el presente título, que soliciten una nueva condición de residente, que otorgue los derechos del presente título, y un documento que la acredite, que podrá estar en formato digital.

La solicitud de dicha condición de residente estará sujeta a las condiciones siguientes:

[...]

- k) el Estado de acogida solo podrá exigir a los ciudadanos de la Unión y los nacionales del Reino Unido que presenten, además de los documentos de identidad a que se refiere la letra i) del presente apartado, los siguientes documentos justificativos tal y como se indican en el artículo 8, apartado 3, de la Directiva 2004/38/CE:

[...]

- ii) si residen en el Estado de acogida como personas sin actividad económica con arreglo al artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38/CE, prueba de que disponen, para sí y los miembros de sus familias, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado de acogida,

[...]

[...]

4. Si el Estado de acogida opta por que los ciudadanos de la Unión o los nacionales del Reino Unido, los miembros de sus familias y cualesquiera otras personas que residan en su territorio con arreglo a las condiciones establecidas en el presente título no tengan que solicitar una nueva condición de residente con arreglo al apartado 1 para tener residencia legal, las personas a las que corresponda uno de los derechos de residencia establecidos en el presente título tendrán derecho a recibir, con arreglo a las condiciones establecidas en la Directiva 2004/38/CE, un documento de residencia, que podrá estar en formato digital, que mencione que ha sido expedido de conformidad con el presente Acuerdo.»

- 14 El artículo 19 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido, titulado «Expedición de documentos de residencia durante el período transitorio», prevé, en su apartado 1:

«Durante el período transitorio, el Estado de acogida podrá permitir la presentación voluntaria de solicitudes de condición de residente o de documento de residencia a que se refiere el artículo 18, apartados 1 y 4, a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo.»

- 15 El artículo 23 de este Acuerdo, titulado «Igualdad de trato», prevé lo siguiente:

«1. De conformidad con el artículo 24 de la Directiva 2004/38/CE y con sujeción a las disposiciones específicas establecidas en el presente título y en los títulos I y IV de la presente parte, todos los ciudadanos de la Unión o los nacionales del Reino Unido que residan en el territorio del Estado de acogida con arreglo al presente Acuerdo gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en los ámbitos tratados en la presente parte. El disfrute de este derecho será extensivo a los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión o nacionales del Reino Unido que sean titulares del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, durante los períodos de residencia a que se refiere el artículo 6 o el artículo 14, apartado 4, letra b), de la Directiva 2004/38/CE, el Estado de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente con arreglo al artículo 15 del presente Acuerdo, a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadoras por cuenta ajena o propia, a personas que mantengan dicha condición o a miembros de sus familias.»

- 16 Con arreglo al artículo 38, apartado 1, del citado Acuerdo:

«La presente parte no afectará a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados de acogida o los Estados de trabajo cuando estas resulten más favorables para los interesados. El presente apartado no se aplicará al título III.»

- 17 La tercera parte del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido, titulado «Disposiciones sobre la separación», incluye sus artículos 40 a 125. El artículo 86 de dicho Acuerdo, titulado «Asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», dispone, en sus apartados 2 y 3:

«2. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea continuará siendo competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial presentadas por los órganos jurisdiccionales del Reino Unido antes del final del período transitorio.

3. A efectos del presente capítulo, se considerará que los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han sido iniciados, y que las peticiones de decisión prejudicial han

sido presentadas, en el momento en que el escrito que inicia el proceso ha sido inscrito en el Registro por la Secretaría del Tribunal de Justicia o del Tribunal General, según proceda.»

18 El artículo 89, apartado 1, de dicho Acuerdo está redactado en los siguientes términos:

«Las sentencias y autos dictados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea antes del final del período transitorio y las sentencias y autos dictados después del final del período transitorio en los procedimientos a que se refieren los artículos 86 y 87 serán vinculantes en su totalidad para y en el Reino Unido.»

19 El artículo 126 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido, titulado «Período transitorio», establece lo siguiente:

«Se establece un período transitorio o de ejecución, que comenzará en la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo y finalizará el 31 de diciembre de 2020.»

20 El artículo 127 de este Acuerdo, titulado «Alcance de las disposiciones transitorias», prevé, en sus apartados 1 y 3:

«1. Salvo disposición en contrario del presente Acuerdo, el Derecho de la Unión será aplicable al y en el Reino Unido durante el período transitorio.

[...]

3. Durante el período transitorio, el Derecho de la Unión aplicable en virtud del apartado 1 producirá, respecto de y en el Reino Unido, los mismos efectos jurídicos que produce en la Unión y sus Estados miembros, y se interpretará y aplicará conforme a los mismos métodos y principios generales que los aplicables dentro de la Unión.»

Directiva 2004/38

21 Los considerandos 10 y 16 de la Directiva 2004/38 tienen el siguiente tenor:

«(10) Conviene, sin embargo, evitar que los beneficiarios del derecho de residencia se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante un primer período de estancia. Por ello, debe supeditarse a determinadas condiciones el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia por períodos superiores a tres meses.

[...]

(16) Los beneficiarios del derecho de residencia no podrán ser expulsados mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida. Por ello, el recurso a la asistencia social no podrá tener por consecuencia automática una medida de expulsión. Conviene que el Estado miembro de acogida examine si tal recurso obedece a dificultades temporales y que tenga en cuenta la duración de la residencia, las circunstancias personales y la cuantía de la ayuda concedida antes de poder decidir si el beneficiario se ha convertido en una carga excesiva para su asistencia social y si procede su

expulsión. En ningún caso se podrá adoptar una medida de expulsión contra trabajadores por cuenta ajena o propia, o personas que buscan empleo, tal como las define el Tribunal de Justicia, salvo por razones de orden público o seguridad pública.»

22 El artículo 1 de dicha Directiva enuncia lo siguiente:

«La presente Directiva establece:

- a) las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;
- b) el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;
- c) las limitaciones a los derechos establecidos en las letras a) y b) por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.»

23 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, de la citada Directiva:

«La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.»

24 El artículo 7 de dicha Directiva, titulado «Derecho de residencia por más de tres meses», prevé, en su apartado 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:

[...]

- b) dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida, o,

[...]».

25 Con arreglo al artículo 24 de la Directiva 2004/38, titulado «Igualdad de trato»:

«1. 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. El beneficio de este derecho se extenderá a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, durante los primeros tres meses de residencia o, si procede, el período más largo establecido en la letra b) del apartado 4 del artículo 14, el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder

ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.»

- 26 El artículo 37 de la citada Directiva, titulado «Disposiciones nacionales más favorables», dispone lo siguiente:

«Las disposiciones de la presente Directiva no afectarán a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de un Estado miembro que sean más favorables para los beneficiarios de la presente Directiva.»

Derecho del Reino Unido

Apéndice relativo a la UE del régimen de asentamiento

- 27 El EU Settlement Scheme — Appendix EU of the UK Immigration Rules [Régimen de Residencia «EU Settlement Scheme» — Apéndice relativo a la UE del Reglamento de Inmigración (en lo sucesivo, «Apéndice relativo a la UE»)] es un acto mediante el cual las autoridades británicas adoptaron, en previsión de la retirada del Reino Unido de la Unión, un nuevo régimen jurídico aplicable a los nacionales del Espacio Económico Europeo (EEE) y, en consecuencia, a los ciudadanos de la Unión que viven en el Reino Unido. Permite a todos los ciudadanos de la Unión que residían en el Reino Unido antes del 31 de diciembre de 2020, y a los miembros de sus familias, solicitar autorización para permanecer en el Reino Unido. Este régimen jurídico entró en vigor el 30 de marzo de 2019.
- 28 El Apéndice relativo a la UE del régimen de residencia establece el procedimiento y los requisitos para la obtención del derecho de residencia permanente y del derecho de residencia temporal en el territorio del Reino Unido de las diferentes categorías de ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias. De este modo, prevé que los ciudadanos de la Unión que tenían derecho a residir de manera permanente en dicho territorio disfruten del estatuto de residente permanente y que a los que hayan residido durante un período inferior a cinco años en el Reino Unido se les reconozca el estatuto de presentado (Pre-Settled Status), que les confiere un derecho de residencia temporal de cinco años.

Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016

- 29 El Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 [Reglamento sobre el Crédito Universal (Irlanda del Norte) de 2016], en su redacción modificada por el Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [Reglamento de Seguridad Social (Prestaciones Relacionadas con la Renta) (Actualización y Modificación) (Salida de la UE) (Irlanda del Norte) de 2019] (en lo sucesivo, «Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016»), prevé, en su artículo 9:

«Personas respecto de las que se entiende que no se hallan en Irlanda del Norte.

1. Al efecto de determinar si una persona cumple el requisito básico de hallarse en territorio de Irlanda del Norte, a no ser que la persona de que se trate esté comprendida en el ámbito de aplicación del apartado 4, se entenderá que no se halla en Irlanda del Norte si no tiene su residencia habitual en el Reino Unido, las islas del Canal, la Isla de Man o la República de Irlanda.

2. Se entenderá que una persona tiene su residencia habitual en el Reino Unido, las islas del Canal, la Isla de Man o la República de Irlanda si goza de un derecho de residencia en alguno de estos lugares.

3. A los efectos del apartado 2, el derecho a residir no incluye un derecho que exista en virtud de, o de conformidad con:

- a) el artículo 13 del Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [Reglamento de 2016 relativo a la inmigración (Espacio Económico Europeo), (SI-2016/1052); en lo sucesivo, «Reglamento EEE»] o el artículo 6 de la Directiva 2004/38,
- b) el artículo 14 del Reglamento EEE, si bien únicamente en los supuestos en que exista tal derecho en virtud del Reglamento EEE por hallarse la persona de que se trate en alguno de los siguientes supuestos:
 - i) cumple los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, del presente Reglamento en su condición de solicitante de empleo, o
 - ii) es un miembro de la familia (en el sentido del artículo 7 del citado Reglamento) del solicitante de empleo,
- c) el artículo 16 del Reglamento EEE, si bien únicamente en los supuestos en que exista un derecho en virtud de dicho Reglamento debido a que la persona cumple los criterios enunciados en el artículo 16, apartado 5, del Reglamento o en el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en los supuestos en que el derecho de residencia nace por el hecho de que, en su defecto, se privaría a un ciudadano británico del disfrute efectivo de sus derechos como ciudadano de la Unión), o
- d) toda persona que haya obtenido una autorización limitada para entrar o residir en el Reino Unido con arreglo a la Immigration Act 1971 [Ley de Inmigración de 1971] en virtud de:
 - i) [el Apéndice relativo a la UE del régimen de residencia] basado en el artículo 3, apartado 2, de la Ley de Inmigración,

[...]

[...]».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 30 CG, residente que posee la doble nacionalidad croata y neerlandesa, es madre de dos hijos de corta edad de los que se hace cargo sola. Declaró haber llegado a Irlanda del Norte con su pareja, de nacionalidad neerlandesa y padre de sus hijos, en 2018. Nunca ha ejercido actividad económica alguna en el Reino Unido y convivía en dicho país con su pareja hasta que se mudó a un centro de acogida para mujeres maltratadas. CG carece de recursos para cubrir sus necesidades y las de sus hijos.
- 31 El 4 de junio de 2020, el Home Office (Ministerio del Interior, Reino Unido) concedió a CG, al amparo del Apéndice relativo a la UE del régimen de residencia, el estatuto de preasentado en el Reino Unido (Pre-Settled Status), con arreglo al cual le fue reconocido un derecho de residencia temporal. La concesión de dicho estatuto no está sujeta a un requisito relativo a la suficiencia de recursos.

- 32 El 8 de junio de 2020, CG presentó una solicitud de prestación de asistencia social, llamada crédito universal (Universal Credit), ante el Ministerio de las Comunidades de Irlanda del Norte. Mediante resolución de 17 de junio de 2020, dicha solicitud fue denegada, por considerar que GC no cumplía los requisitos de residencia exigidos para obtener tal prestación.
- 33 La autoridad administrativa competente estimó que solo puede considerarse que tienen su residencia habitual en el Reino Unido y, por lo tanto, aspirar a obtener el crédito universal las personas que tienen derecho de residencia en dicho país, en el sentido del artículo 9, apartado 2, del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016. En cambio, los nacionales de los Estados miembros, como GC, que disponen de un derecho de residencia en virtud del Apéndice relativo a la UE del régimen de residencia, están, con arreglo al artículo 9, apartado 3, letra d), inciso i), del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016, excluidos de la categoría de los potenciales beneficiarios del crédito universal.
- 34 El derecho de residencia creado, mediante el Apéndice relativo a la UE del régimen de residencia, para los nacionales de los Estados miembros no figura, como se desprende de dicho artículo 9, apartado 3, letra d), inciso i), entre los derechos de residencia que permiten apreciar la existencia de una residencia habitual en el Reino Unido. Mediante esta disposición, que fue introducida en el Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016 por el Reglamento de la Seguridad Social de 2019 (en lo sucesivo, «Reglamento de 2019»), las autoridades nacionales pretendieron excluir a las personas en cuestión de la categoría de los potenciales beneficiarios del crédito universal, previendo que el derecho de residencia de que estas personas disponen ahora es irrelevante para el establecimiento de una «residencia habitual», en el sentido del artículo 9, apartado 2, del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016.
- 35 La resolución de 17 de junio de 2020 del Ministerio de las Comunidades de Irlanda del Norte fue confirmada el 30 de junio de 2020, a raíz de un recurso de reposición interpuesto por CG contra la misma.
- 36 A continuación, CG interpuso recurso contra la resolución de 17 de junio de 2020 ante el Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Tribunal de Apelación de Irlanda del Norte, Reino Unido). Esta impugna, en particular, la legalidad del artículo 9, apartado 3, letra d), inciso i), del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016, que sirvió de fundamento para la adopción de dicha decisión. En su opinión, esta disposición infringe lo dispuesto en el artículo 18 TFUE y es incompatible con las obligaciones que incumben al Reino Unido en virtud de la European Communities Act 1972 (Ley sobre las Comunidades Europeas de 1972), relativa a la adhesión del Reino Unido a la Unión Europea, en la medida en que excluye del beneficio de una prestación de asistencia social a ciudadanos de la Unión respecto de los que el Reino Unido ha reconocido que residen legalmente en su territorio.
- 37 CG alega, a este respecto, que, al disponer de un derecho de residencia temporal que se deriva del estatuto de presentado que le fue reconocido el 4 de junio de 2020, debe considerarse que se halla en el territorio de Irlanda del Norte, en el sentido del artículo 9 del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016. Por ello, debe poder acceder el crédito universal. La negativa a concederle esta prestación de asistencia social, basada en que su estatuto es irrelevante para el establecimiento de la «residencia habitual» en el Reino Unido, constituye una diferencia de trato entre los ciudadanos de la Unión que residen legalmente en el Reino Unido y los nacionales británicos y, en consecuencia, una discriminación por razón de la nacionalidad en el sentido del artículo 18 TFUE, párrafo primero. Sostiene que, en aplicación de la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), y de la jurisprudencia nacional pertinente, puede

invocar directamente dicha disposición a fin de que se le conceda una prestación de asistencia social, dado que dispone de un derecho de residencia en virtud del Derecho nacional, a pesar de que no cumple los requisitos para obtener un derecho de residencia en virtud del Derecho de la Unión.

- 38 El Ministerio de las Comunidades de Irlanda del Norte afirma que, con arreglo al Derecho nacional, el estatuto de preasentado (Pre-Settled Status) no concede por sí mismo un derecho a las prestaciones de asistencia social, cuya concesión sigue sujeta a los requisitos de admisibilidad de las propias prestaciones.
- 39 En estas circunstancias, el Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Tribunal de Apelación de Irlanda del Norte) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Constituye el artículo 9, apartado 3, letra [d)], inciso i), del [Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016], que fue introducido por [Reglamento de 2019], que excluye del derecho a las prestaciones de la seguridad social a los ciudadanos de la Unión con un derecho de residencia interno (permiso de residencia limitado) [en este caso, el “estatuto de preasentado” en virtud del Apéndice relativo a la UE del régimen de residencia], una discriminación ilícita (directa o indirecta) con arreglo al artículo 18 [TFUE] e incompatible con las obligaciones del Reino Unido dimanantes de la Ley sobre las Comunidades Europeas de 1972?
- 2) Si la respuesta a la primera cuestión es afirmativa, y se considera que el artículo 9, apartado 3, letra [d)], inciso i), del [Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016] constituye una discriminación indirecta, ¿está justificado dicho precepto con arreglo al artículo 18 TFUE y resulta incompatible con las obligaciones del Reino Unido dimanantes de la Ley sobre las Comunidades Europeas de 1972?»

Sobre la solicitud de procedimiento acelerado

- 40 El Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunal de Apelación de Irlanda del Norte) ha solicitado al Tribunal de Justicia que tramite el presente asunto con arreglo al procedimiento acelerado previsto en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, habida cuenta de la urgencia manifiesta de dicho asunto y de la difícil situación financiera de CG.
- 41 El artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento prevé que, a instancia del órgano jurisdiccional remitente o, excepcionalmente, de oficio, el Presidente del Tribunal podrá, tras oír al Juez Ponente y al Abogado General, decidir tramitar una petición de decisión prejudicial mediante un procedimiento acelerado, cuando la naturaleza del asunto exija resolverlo en breve plazo.
- 42 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2021, se remitió una solicitud de información al órgano jurisdiccional remitente. Se le pidió, en particular, que precisase si existía un riesgo potencial de que se vulnerasen los derechos fundamentales de CG y de sus hijos consagrados en los artículos 7 y 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales (en lo sucesivo, «Carta»), así como que indicase los recursos financieros de que disponía CG y sus condiciones de vivienda y las de sus hijos.

- 43 Mediante escrito de 5 de febrero de 2021, el órgano jurisdiccional remitente confirmó, por una parte, que CG no disponía de recursos financieros, que no tenía en ese momento acceso a las prestaciones del Estado y que vivía en un centro de acogida para mujeres maltratadas y, por otra parte, que se corría el riesgo de que se vulnerasen los derechos fundamentales de sus hijos.
- 44 En estas circunstancias, habida cuenta de la precariedad material de CG y de sus hijos y de la imposibilidad de que, en virtud del Derecho nacional, esta se beneficiase de prestaciones de asistencia social, el Presidente del Tribunal de Justicia, mediante decisión de 11 de febrero de 2021, tras oír a la Juez Ponente y al Abogado General, dio curso a la solicitud de aplicación del procedimiento acelerado previsto en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento.

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 45 Con arreglo a reiterada jurisprudencia, al Tribunal de Justicia le incumbe examinar las circunstancias en las que un juez nacional le plantea una cuestión a fin de verificar su propia competencia (sentencia de 10 de diciembre de 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 46 A este respecto, del artículo 19 TUE, apartado 3, letra b), y del artículo 267 TFUE, párrafo primero, resulta que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Unión. El párrafo segundo de dicho artículo 267 TFUE precisa, en esencia, que cuando se plantea ante un órgano jurisdiccional nacional de uno de los Estados miembros una cuestión que puede ser objeto de un procedimiento prejudicial, dicho órgano puede pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre esta, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.
- 47 En el presente asunto, el 1 de febrero de 2020, fecha en la que entró en vigor el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido, este Estado se retiró de la Unión, convirtiéndose así en un tercer Estado. En consecuencia, a partir de esta fecha, los órganos jurisdiccionales del Reino Unido ya no pueden considerarse órganos jurisdiccionales de un Estado miembro.
- 48 No obstante, el artículo 126 de dicho Acuerdo prevé un período transitorio comprendido entre la fecha de su entrada en vigor, a saber, el 1 de febrero de 2020, y el 31 de diciembre de 2020. Su artículo 127 dispone que, durante este período, salvo disposición en contrario de dicho Acuerdo, el Derecho de la Unión será aplicable al y en el Reino Unido, producirá los mismos efectos jurídicos que produce en la Unión y sus Estados miembros y se interpretará y aplicará conforme a los mismos métodos y principios generales que los aplicables dentro de la Unión.
- 49 El artículo 86 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido prevé asimismo, en su apartado 2, que el Tribunal de Justicia continuará siendo competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial presentadas por los órganos jurisdiccionales del Reino Unido antes del final del período transitorio. Además, del apartado 3 de dicho artículo se desprende que se considerará que las peticiones de decisión prejudicial han sido presentadas, en el sentido del apartado 2, en el momento en que el escrito que inicia el proceso ha sido inscrito en el Registro por la Secretaría del Tribunal de Justicia.

- 50 La presente petición de decisión prejudicial fue planteada al Tribunal de Justicia por un órgano jurisdiccional del Reino Unido el 30 de diciembre de 2020, es decir, antes del final del período transitorio, en el marco de un litigio relativo a una solicitud de prestación de asistencia social presentada el 8 de junio de 2020 por CG ante el Ministerio de las Comunidades de Irlanda del Norte.
- 51 De ello se sigue, por una parte, que la situación controvertida en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación *ratione temporis* del Derecho de la Unión, en aplicación de los artículos 126 y 127 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido y, por otra parte, que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre la petición de decisión prejudicial presentada por el órgano jurisdiccional remitente, de conformidad con el artículo 86, apartado 2, de dicho Acuerdo, siempre que dicha petición tenga por objeto obtener una interpretación del artículo 18 TFUE, párrafo primero.
- 52 En cambio, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la primera cuestión prejudicial, en la medida en que esta persigue apreciar la compatibilidad del artículo 9, apartado 3, letra d), inciso i), del Reglamento sobre el Crédito Universal de 2016 con las obligaciones que incumben al Reino Unido en virtud de la Ley sobre las Comunidades Europeas de 1972, cuestión esta que no se refiere ni a la interpretación del Derecho de la Unión ni a la validez de un acto adoptado por las instituciones de la Unión, en el sentido del artículo 267 TFUE, párrafo primero.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

- 53 El Gobierno del Reino Unido indica en sus observaciones escritas que la situación controvertida en el litigio principal se rige exclusivamente por el Derecho nacional y, por lo tanto, no está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Considera que a CG se le concedió el derecho de residencia temporal controvertido en el litigio principal únicamente sobre la base del Derecho nacional, y que la circunstancia de que esta persona haya podido acceder al territorio del Reino Unido en virtud del Derecho de la Unión por un período inicial de tres meses es irrelevante para apreciar la situación controvertida en el litigio principal.
- 54 Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 10 de diciembre de 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 55 La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional solamente está justificada cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para

responder adecuadamente a las cuestiones que se le hayan planteado [sentencia de 24 de noviembre de 2020, *Openbaar Ministerie (Falsedad documental)*, C-510/19, EU:C:2020:953, apartado 26 y jurisprudencia citada].

- 56 En el presente asunto, de los autos obrantes ante el Tribunal de Justicia resulta que CG, que posee la doble nacionalidad croata y neerlandesa, entró en el territorio del Reino Unido en 2018 y que reside en dicho territorio, sobre la base del Derecho nacional, desde el 4 de junio de 2020.
- 57 Dado que el Derecho de la Unión es aplicable en dicho Estado hasta el final del período transitorio con arreglo a lo dispuesto en el artículo 127 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido, salvo disposición en contrario de dicho Acuerdo, es preciso recordar que un ciudadano de la Unión, nacional de un Estado miembro, que se ha desplazado a otro Estado miembro, ha hecho uso de su libertad de circulación, de modo que su situación está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de noviembre de 2020, *ZW*, C-454/19, EU:C:2020:947, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 58 Asimismo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que un nacional de un Estado miembro, que tenga por ello el estatuto de ciudadano de la Unión, que reside legalmente en el territorio de otro Estado miembro, está comprendido por este motivo también en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Por tanto, debido a su condición de ciudadano de la Unión, un nacional de un Estado miembro que resida en otro Estado miembro tiene derecho a invocar el artículo 21 TFUE, apartado 1, y está comprendido en el ámbito de aplicación de los Tratados, en el sentido del artículo 18 TFUE, que contiene el principio de no discriminación en función de la nacionalidad [sentencia de 17 de diciembre de 2020, *Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradición a Ucrania)*, C-398/19, EU:C:2020:1032, apartados 29 y 30 y jurisprudencia citada].
- 59 De lo anterior se desprende que la situación de CG ha estado comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión hasta el final del período transitorio previsto por el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido. En estas circunstancias, procede considerar que las cuestiones prejudiciales planteadas son admisibles en la medida en que tienen por objeto la interpretación del artículo 18 TFUE, párrafo primero.

Sobre el fondo

Primera cuestión prejudicial

- 60 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 18 TFUE debe interpretarse en el sentido de que la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad prevista en dicho artículo se aplica a una disposición nacional que excluye del beneficio de las prestaciones sociales a los ciudadanos de la Unión que disfrutan de un derecho de residencia temporal en virtud del Derecho nacional.
- 61 Con carácter preliminar, debe recordarse que es jurisprudencia reiterada que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este Tribunal proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las

cuestiones prejudiciales que se le han planteado (sentencia de 17 de diciembre de 2020, Generalstaatsanwaltschaft Hamburg, C-416/20 PPU, EU:C:2020:1042, apartado 27 y jurisprudencia citada).

- 62 En el presente asunto, por lo que se refiere, en primer lugar, a las disposiciones pertinentes para responder a los interrogantes del órgano jurisdiccional remitente, es preciso señalar que el artículo 20 TFUE, apartado 1, confiere el estatuto de ciudadano de la Unión a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro y que la vocación de dicho estatuto es convertirse en la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos nacionales que se encuentren en la misma situación obtener, en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado FUE, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico (sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartados 57 y 58 y jurisprudencia citada).
- 63 Así pues, todo ciudadano de la Unión puede invocar la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, recogida en el artículo 18 TFUE, en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho de la Unión. Estas situaciones comprenden las relativas al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros, reconocida en los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra a), y 21 TFUE (sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- 64 Puesto que CG es una ciudadana de la Unión que ha hecho uso de su libertad de circulación y de residencia para instalarse en el Reino Unido, su situación está comprendida en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho de la Unión, por lo que, en principio, puede invocar la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad prevista en el artículo 18 TFUE.
- 65 Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, el artículo 18 TFUE, párrafo primero, solo está destinado a aplicarse de manera autónoma en situaciones que se rijan por el Derecho de la Unión y para las que el Tratado FUE no establezca normas específicas que prohíban la discriminación (sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, apartado 78). Además, el artículo 20 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, puntualiza expresamente que los derechos que este artículo confiere a los ciudadanos de la Unión se ejercerán «en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de estos», y el artículo 21 TFUE supedita también el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros a las «limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación» (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 60 y jurisprudencia citada).
- 66 De este modo, el principio de no discriminación se concreta en el artículo 24 de la Directiva 2004/38 respecto de los ciudadanos de la Unión que ejercen su libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros.
- 67 A este respecto, procede recordar que, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38, quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y son beneficiarios de los derechos que esta confiere los ciudadanos de la Unión que se trasladen a un Estado miembro distinto de aquel del que sean nacionales o residan en ese Estado, así como los miembros de sus familias, tal como se definen en el artículo 2, punto 2, de la citada Directiva, que los acompañen o se reúnan con ellos (sentencia de 10 de septiembre de 2019, Chenchooliah,

C-94/18, EU:C:2019:693, apartado 54 y jurisprudencia citada). Pues bien, este es el caso de una persona como CG, que posee la doble nacionalidad croata y neerlandesa, que ha hecho uso de la libertad de circulación y de residencia en el territorio del Reino Unido antes del final del período transitorio previsto en el artículo 126 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido. De ello se sigue que una persona que se halla en la situación de CG está comprendida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, por lo que la cuestión de si esta persona es víctima de discriminación por razón de la nacionalidad debe apreciarse a la luz del artículo 24 de la Directiva 2004/38, y no del artículo 18 TFUE, párrafo primero.

- 68 En lo que atañe, en segundo lugar, a la naturaleza de las prestaciones sociales controvertidas en el litigio principal, es preciso señalar que el concepto de «prestaciones de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, se refiere a todos los regímenes de ayudas establecidos por autoridades públicas, sea a escala nacional, regional o local, a los que recurre un individuo que no dispone de recursos suficientes para sus necesidades básicas y las de los miembros de su familia y que, por ello, puede convertirse, durante su estancia, en una carga para las finanzas públicas del Estado miembro de acogida, que pueda tener consecuencias para el nivel global de la ayuda que puede conceder dicho Estado (sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 69 Así, las prestaciones de subsistencia cuya función consiste en garantizar a sus beneficiarios los medios de manutención mínimos necesarios para llevar una vida acorde con la dignidad humana deben considerarse «prestaciones de asistencia social», en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 70 De los autos obrantes ante el Tribunal de Justicia resulta que la prestación solicitada por CG, a saber, el crédito universal, es una prestación de subsistencia en metálico, que forma parte de un régimen de protección social financiado por el impuesto sobre la renta cuya concesión está sujeta a un requisito atinente a los recursos. Su objetivo es sustituir otras prestaciones sociales, como el subsidio para solicitantes de empleo vinculado a los ingresos (income based jobseeker's allowance), el subsidio de empleo y manutención vinculado a los ingresos (income-related employment and support allowance), la ayuda para complementar los ingresos (income support), el crédito fiscal para personas en activo (working tax credit), el crédito fiscal por hijo a cargo (child tax credit) y el subsidio para vivienda (housing benefit).
- 71 De ello resulta que el crédito universal debe, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, calificarse de prestación de asistencia social, en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.
- 72 En estas circunstancias, procede reformular la primera cuestión prejudicial en el sentido de que, mediante la misma, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 24 de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro de acogida que excluye del beneficio de prestaciones de asistencia social a los ciudadanos de la Unión económicamente inactivos y que no disponen de recursos suficientes a los que dicho Estado miembro ha concedido, sobre la base del Derecho nacional, un derecho de residencia temporal, cuando tales prestaciones están garantizadas a los nacionales del Estado miembro en cuestión que se encuentran en la misma situación.

- 73 De la resolución de remisión se desprende que la demandante en el litigio principal reside en el Reino Unido desde hace más de tres meses, que no busca empleo y que entró en el territorio de dicho Estado para acompañar a su pareja, padre de sus hijos de corta edad, del que se separó por sufrir violencia doméstica. Esta situación no está comprendida en ninguno de los supuestos en los que el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 permite establecer excepciones a la igualdad de trato, en particular por lo que se refiere al acceso a una prestación de asistencia social como el crédito universal.
- 74 Con arreglo al artículo 24, apartado 1, de dicha Directiva, todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en virtud de dicha Directiva gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en el ámbito de aplicación del Tratado.
- 75 El Tribunal de Justicia declaró que, por lo que se refiere al acceso a prestaciones de asistencia social, un ciudadano de la Unión solo puede solicitar gozar de igualdad de trato, en virtud de esta disposición, respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida si su estancia en el territorio de dicho Estado cumple los requisitos de la Directiva 2004/38 (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartados 68 y 69).
- 76 A este respecto, ha de recordarse que, en lo que respecta a una residencia de una duración superior a tres meses pero inferior a cinco años en el territorio del Estado miembro de acogida, la adquisición del derecho de residencia está supeditada a las condiciones enunciadas en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38, el cual prevé, en particular, en su letra b), respecto de un ciudadano económicamente inactivo, la obligación de disponer, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes. Del considerando 10 de dicha Directiva, en efecto, se deduce que esas condiciones tratan básicamente de evitar que aquellas personas se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 71 y jurisprudencia citada).
- 77 Pues bien, admitir que ciudadanos de la Unión que no disfrutan del derecho de residencia en virtud de la Directiva 2004/38 puedan solicitar prestaciones de asistencia social en las mismas condiciones que las aplicables a los propios nacionales iría en contra de este objetivo y podría permitir a los ciudadanos de la Unión económicamente inactivos utilizar el sistema asistencial del Estado miembro de acogida para garantizar su subsistencia (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartados 74, 76 y 77 y jurisprudencia citada).
- 78 De ello se sigue que un Estado miembro dispone de la facultad, en virtud del artículo 7 de la Directiva 2004/38, de denegar la concesión de prestaciones de asistencia social a ciudadanos de la Unión económicamente inactivos que ejercen su libertad de circulación y que no disponen de recursos suficientes para optar al derecho de residencia con arreglo a dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 78).
- 79 En consecuencia, procede efectuar un examen concreto de la situación económica de cada interesado, sin tener en cuenta las prestaciones de asistencia social solicitadas, para comprobar si cumple el requisito de disponer de recursos suficientes previsto en el artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38 y si puede, por lo tanto, invocar en el Estado miembro de acogida el principio de no discriminación previsto en el artículo 24, apartado 1, de la citada Directiva para

gozar de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartados 80 y 81).

- 80 En el asunto principal, de la respuesta del órgano jurisdiccional remitente a la solicitud de información del Tribunal de Justicia se desprende que CG no dispone de recursos suficientes. Por lo tanto, esta persona puede convertirse en una carga excesiva para la asistencia social del Reino Unido y no puede, en consecuencia, invocar el principio de no discriminación previsto en el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38.
- 81 Esta apreciación no puede desvirtuarse por el hecho de que CG disponga de un derecho de residencia temporal, en virtud del Derecho nacional, que se le ha concedido sin cumplir el requisito relativo a la suficiencia de recursos. En efecto, si un ciudadano de la Unión económicamente inactivo y sin recursos suficientes que reside en el Estado miembro de acogida sin respetar los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38 pudiera invocar el principio de no discriminación previsto en el artículo 24, apartado 1, de dicha Directiva, se beneficiaría de una mayor protección de la que se habría beneficiado con arreglo a las disposiciones de dicha Directiva, que habrían dado lugar a que se denegase a ese ciudadano el derecho de residencia.
- 82 Además, ciertamente debe señalarse que las disposiciones nacionales que, como las disposiciones controvertidas en el litigio principal, conceden un derecho de residencia a un ciudadano de la Unión aun cuando no se cumplen todos los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38 a tal fin, están comprendidas en el supuesto contemplado en el artículo 37 de dicha Directiva, según el cual esta última no se opone a que el Derecho de los Estados miembros establezca un régimen más favorable que el previsto por las disposiciones de la citada Directiva.
- 83 Sin embargo, no puede considerarse de ninguna de las maneras que este derecho de residencia se concedió «en base a» la Directiva 2004/38, en el sentido de su artículo 24, apartado 1. En efecto, el Tribunal de Justicia declaró que el hecho de no afectar a las disposiciones nacionales más favorables que las de la Directiva 2004/38 en lo que atañe al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión no implica en absoluto que las disposiciones nacionales aludidas deban integrarse en el sistema establecido por esa Directiva y dedujo de ello, en particular, que corresponde a cada Estado miembro que haya decidido establecer un régimen más favorable que el instaurado por las disposiciones de dicha Directiva aclarar cuáles son las consecuencias de un derecho de residencia concedido con fundamento exclusivo en el Derecho nacional (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja, C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866, apartados 49 y 50).
- 84 Sentado lo anterior, como se ha señalado en el apartado 57 de la presente sentencia, un ciudadano de la Unión que, como CG, se ha desplazado a otro Estado miembro ha ejercido su libertad fundamental de circular y de residir en el territorio de los Estados miembros, conferida por el artículo 21 TFUE, apartado 1, por lo que su situación está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y ello aunque extraiga su derecho de residencia del Derecho nacional.
- 85 A este respecto, procede recordar que el ámbito de aplicación de la Carta se define en su artículo 51, apartado 1, según el cual, por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, las disposiciones de la Carta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión (sentencia de 13 de junio de 2017, Florescu y otros, C-258/14, EU:C:2017:448, apartado 44 y jurisprudencia citada). Según su artículo 51, apartado 2, la Carta no

amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión ni modifica las competencias y misiones definidas en los Tratados (sentencia de 19 de noviembre de 2019, TSN y AKT, C-609/17 y C-610/17, EU:C:2019:981, apartado 42).

- 86 Por otro lado, según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión (sentencia de 19 de noviembre de 2019, TSN y AKT, C-609/17 y C-610/17, EU:C:2019:981, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 87 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que las autoridades del Reino Unido concedieron a CG un derecho de residencia aun cuando esta no disponía de recursos suficientes. Como se ha expuesto en el apartado 82 de la presente sentencia, estas autoridades aplicaron un régimen más favorable, por lo que se refiere al derecho de residencia, que el establecido por las disposiciones de la Directiva 2004/38, por lo que esta acción no puede considerarse una aplicación de dicha Directiva. Al actuar así, estas autoridades reconocieron, en cambio, el derecho de un nacional de un Estado miembro de residir libremente en su territorio conferido a los ciudadanos de la Unión por el artículo 21 TFUE, apartado 1, sin invocar los requisitos y limitaciones a ese derecho previstas por la Directiva 2004/38.
- 88 De ello se sigue que, cuando conceden este derecho en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, las autoridades del Estado miembro de acogida aplican las disposiciones del Tratado FUE relativas al estatuto de ciudadano de la Unión, cuya vocación es, como se ha subrayado en el apartado 62 de la presente sentencia, convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, y están, por lo tanto, obligadas a dar cumplimiento a las disposiciones de dicha Carta.
- 89 En particular, corresponde al Estado miembro de acogida, con arreglo al artículo 1 de la Carta, garantizar que un ciudadano de la Unión que ha hecho uso de su libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros, que es titular de un derecho de residencia en virtud del Derecho nacional y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad, pueda vivir con dignidad.
- 90 Además, el artículo 7 de la Carta reconoce el derecho al respeto de la vida privada y familiar. Dicho artículo debe ponerse en relación con la obligación de tener en cuenta, en todos los actos relativos a los niños, el interés superior de estos, reconocido en su artículo 24, apartado 2 [véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2019, SM (Menor sometido a «kafala» argelina), C-129/18, EU:C:2019:248, apartado 67 y jurisprudencia citada].
- 91 El Estado miembro de acogida debe permitir a los menores, que son especialmente vulnerables, vivir en condiciones dignas con el progenitor o los progenitores que estén a su cargo.
- 92 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que CG es madre de dos menores de corta edad, que carece de recursos para cubrir sus necesidades y las de sus hijos, y que se encuentra aislada por haber escapado de una pareja violenta. En esta situación, las autoridades nacionales competentes únicamente pueden denegar una solicitud de prestaciones de asistencia social, como el crédito universal, tras comprobar que dicha denegación no expone al ciudadano en cuestión y a sus hijos a cargo a un riesgo concreto y actual de vulneración de sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 1, 7, y 24 de la Carta. En el marco de este examen, dichas autoridades pueden tener en cuenta el conjunto de los mecanismos de apoyo establecidos

por el Derecho nacional de que pueden beneficiarse efectivamente el ciudadano afectado y sus hijos. En el litigio principal, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente, en particular, comprobar si CG y sus hijos pueden beneficiarse efectivamente de las ayudas, distintas del crédito universal, mencionadas por los representantes del Gobierno del Reino Unido y del Ministerio de las Comunidades de Irlanda del Norte en sus observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia.

- 93 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial del siguiente modo:
- El artículo 24 de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro de acogida que excluye del beneficio de prestaciones de asistencia social a los ciudadanos de la Unión económicamente inactivos y que no disponen de recursos suficientes a los que dicho Estado miembro ha concedido un derecho de residencia temporal, cuando tales prestaciones están garantizadas a los nacionales del Estado miembro en cuestión que se encuentran en la misma situación.
 - No obstante, cuando un ciudadano de la Unión resida legalmente, en virtud del Derecho nacional, en el territorio de un Estado miembro distinto del de su nacionalidad, las autoridades nacionales competentes para conceder prestaciones de asistencia social deberán comprobar que la negativa a conceder tales prestaciones sobre la base de dicha normativa no expone al ciudadano en cuestión y a sus hijos a cargo a un riesgo concreto y actual de vulneración de sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 1, 7, y 24 de la Carta. Cuando dicho ciudadano carezca de recursos para cubrir sus necesidades y las de sus hijos y se encuentre aislado, estas autoridades deben asegurarse de que, en caso de que se le denieguen las prestaciones de asistencia social, dicho ciudadano podría vivir no obstante con sus hijos en condiciones dignas. En el marco de este examen, dichas autoridades pueden tener en cuenta el conjunto de los mecanismos de apoyo establecidos por el Derecho nacional de que pueden beneficiarse efectivamente el ciudadano afectado y sus hijos.

Segunda cuestión prejudicial

- 94 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a la segunda.

Costas

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

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

El artículo 24 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, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro de acogida que excluye del beneficio de prestaciones de asistencia social a los ciudadanos de la Unión económicamente inactivos y que no disponen de recursos suficientes a los que dicho Estado miembro ha concedido un derecho de residencia temporal, cuando tales prestaciones están garantizadas a los nacionales del Estado miembro en cuestión que se encuentran en la misma situación.

No obstante, cuando un ciudadano de la Unión resida legalmente, en virtud del Derecho nacional, en el territorio de un Estado miembro distinto del de su nacionalidad, las autoridades nacionales competentes para conceder prestaciones de asistencia social deberán comprobar que la negativa a conceder tales prestaciones sobre la base de dicha normativa no expone al ciudadano en cuestión y a sus hijos a cargo a un riesgo concreto y actual de vulneración de sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 1, 7, y 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Cuando dicho ciudadano carezca de recursos para cubrir sus necesidades y las de sus hijos y se encuentre aislado, estas autoridades deben asegurarse de que, en caso de que se le denieguen las prestaciones de asistencia social, dicho ciudadano podría vivir no obstante con sus hijos en condiciones dignas. En el marco de este examen, dichas autoridades pueden tener en cuenta el conjunto de los mecanismos de apoyo establecidos por el Derecho nacional de que pueden beneficiarse efectivamente el ciudadano afectado y sus hijos.

Firmas