



**Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta).**  
**Sentencia de 5 mayo 2011**

[TJCE\2011\121](#)

**SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES:** Campo de aplicación material: Inclusión: prestación por enfermedad: art. 4.1 a) del Reglamento (CEE) 1408/71: procedencia: concesión con independencia del Estado miembro en que reside el beneficiario: incumplimiento: prestaciones pagadas por los Länder a los invidentes, sordos y discapacitados: requisito de residencia.

**LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS:** Trabajadores: Ventajas sociales: Supeditación al requisitos de residencia: discriminación: existencia: prestaciones pagadas por los Länder a los invidentes, sordos y discapacitados sujetas al requisito de residencia.

**Jurisdicción:** Comunitario

Recurso de Incumplimiento

**Ponente:** a. borg barthet

En el asunto C-206/10,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 29 de abril de 2010,

**Comisión Europea**, representada por el Sr. V. Kreuzschitz, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

y

**República Federal de Alemania**, representada por los Sres. T. Henze y C. Blaschke, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

apoyada por:

**Reino de los Países Bajos**, representado por la Sra. M. Noort, en calidad de agente,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.-J. Kasel, Presidente de Sala, y el Sr. A. Borg Barthet (Ponente) y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sra. V. Trstenjak;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el 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 la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartado 2, del [Reglamento \(CEE\) núm. 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968 \( LCEur 1968, 84 \)](#), relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77) y del artículo 4, apartado 1, letra a), del [Reglamento \(CEE\) núm. 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971 \( LCEur 1971, 78 \)](#), relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), en su versión modificada y actualizada por el [Reglamento \(CE\) núm. 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 \( LCEur 1997, 198 \)](#) (DO 1997, L 28, p. 1), modificado por el [Reglamento \(CE\) núm. 647/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005 \( LCEur 2005, 878 \)](#) (DO L 117, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento núm. 1408/71»), en relación con el título III, capítulo 1, de ese Reglamento, al supeditar la concesión de prestaciones en virtud de la normativa de los Länder en favor de invidentes, sordos y discapacitados (en lo sucesivo, «normas controvertidas») a las personas para las que la República Federal de Alemania es el Estado miembro competente a un requisito de domicilio o de residencia habitual en el Land de que se trate.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

2

A tenor del artículo 7 del [Reglamento núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84 \)](#) :

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

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

[...]».

3

El artículo 4 del [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78 \)](#), titulado «Campo de aplicación material», establece:

«1. El presente Reglamento se aplicará a todas las legislaciones relativas a las ramas de seguridad social relacionadas con:

a) las prestaciones de enfermedad y de maternidad;

[...]

2

bis

. [...]

Las "prestaciones especiales en metálico de carácter no contributivo" son aquellas:

a) que tienen por objeto proporcionar:

i) cobertura complementaria, supletoria o accesoria de los riesgos cubiertos por las ramas de la seguridad social mencionadas en el apartado 1, que garantice a las personas interesadas unos ingresos mínimos de subsistencia habida cuenta de la situación económica y social en el Estado miembro de que se trate, o

ii) únicamente una protección específica a las personas discapacitadas, estrechamente vinculada al

entorno social de cada persona concreta en el Estado miembro de que se trate [...]

[...]

2

ter.

El presente Reglamento no se aplicará a las disposiciones de la legislación de un Estado miembro en lo que se refiere a las prestaciones especiales de carácter no contributivo, mencionadas en la sección III del Anexo II, cuya aplicación se limite a una parte de su territorio.

[...]».

4

La sección III del anexo II del [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#) , titulada «Prestaciones especiales de carácter no contributivo a las que se refiere el apartado 2

ter

del artículo 4 no incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento» menciona, en relación con Alemania:

«Las prestaciones concedidas en virtud de las legislaciones de los "Länder" en favor de los minusválidos, en especial de los invidentes».

Normativa nacional

5

Las normas controvertidas conceden a los invidentes, sordos y discapacitados prestaciones para compensar los gastos adicionales derivados de su discapacidad. Dichas prestaciones sólo se conceden a quienes tienen su domicilio o su residencia habitual en el Land de que se trate.

6

Dichas normas establecen que las prestaciones del régimen federal de seguridad social que persiguen la misma finalidad que las prestaciones concedidas por los Länder se deduzcan de estas últimas. El porcentaje de imputación depende de la normativa del Land de que se trate.

7

En caso de acogimiento en un centro o en una institución, en algunos Länder se mantiene el derecho a las prestaciones, con la condición de que el centro esté situado en el territorio federal y de que, en el momento de ingresar en el centro, el interesado tuviera su residencia en el Land de que se trate.

Procedimiento administrativo previo

8

Mediante escrito de 14 de marzo de 2002, la Comisión llamó la atención de la República Federal de Alemania sobre la necesidad de que los trabajadores que ocupan un empleo en Alemania y residen en el territorio de otro Estado miembro, así como los miembros de sus familias pudieran exportar las prestaciones concedidas en virtud de las normas controvertidas. Según la Comisión, la imposición de un requisito de residencia es contraria al artículo 39 [CE \( RCL 1999, 1205 ter\)](#) y al artículo 7, apartado 2, del [Reglamento núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84\)](#) .

9

Mediante correo electrónico de 22 de abril de 2002, la República Federal de Alemania respondió que tales prestaciones constituían ventajas sociales en el sentido del artículo 7 del [Reglamento núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84\)](#) , pero que no debían ser exportadas en la medida en que se concedían al margen de la condición de trabajador y sólo dependían del lugar de residencia.

10

Mediante escrito de requerimiento de 9 de julio de 2004, la Comisión comunicó a la República Federal de Alemania sus dudas sobre la compatibilidad de las normas controvertidas con los [Reglamentos núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84\)](#) y [núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#) . Más concretamente, por lo que respecta

---

al Reglamento núm. 1408/71, la Comisión alegó que las prestaciones de que se trata no constituían prestaciones especiales de carácter no contributivo, en el sentido del artículo 4, apartado 2

ter

de este Reglamento, sino prestaciones de enfermedad en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), del mismo Reglamento, de modo que no podía negarse a los trabajadores fronterizos la exportación de dichas prestaciones.

11

Mediante escrito de 14 de septiembre de 2004, la República Federal de Alemania respondió que no compartía el análisis de la Comisión. Por lo que respecta al [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#), señaló que las prestaciones de que se trata se justificaban por los gastos adicionales derivados de la ceguera o de la discapacidad, con independencia de si el beneficiario era dependiente o no.

12

El 21 de marzo de 2005, la Comisión envió a la República Federal de Alemania un dictamen motivado basado únicamente en la infracción del artículo 7 del [Reglamento núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84\)](#), reservándose el derecho de continuar el procedimiento por lo que respecta a la compatibilidad de las normas controvertidas con el [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#) una vez que se dictara la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Hosse ( [sentencia de 21 de febrero de 2006 \[ TJCE 2006, 48\]](#), C-286/03, Rec. p. I-1771).

13

Mediante escrito de 25 de mayo de 2005, la República Federal de Alemania confirmó su postura.

14

El procedimiento se suspendió a continuación a la espera de las sentencias que el Tribunal de Justicia debía dictar en los [asuntos Hosse \( TJCE 2006, 48\)](#), antes citado, y Comisión/Parlamento y Consejo ( [sentencia de 18 de octubre de 2007 \[ TJCE 2007, 278\]](#), C-299/05, Rec. p. I-8695). En esas sentencias, el Tribunal de Justicia declaró que las prestaciones controvertidas en tales asuntos eran prestaciones de enfermedad.

15

El 3 de junio de 2008, el Comité de los representantes permanentes del Consejo de la Unión Europea «Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores» llegó a un acuerdo sobre el contenido de los anexos X y XI del [Reglamento \(CE\) núm. 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 \( LCEur 2004, 2229\)](#), sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, p. 1), que, a partir de su entrada en vigor el 1 de mayo de 2010, derogó el [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#). Según ese acuerdo, las prestaciones alemanas previstas por las normas controvertidas no figuran en dichos anexos.

16

El 1 de diciembre de 2008, la Comisión transmitió a la República Federal de Alemania un dictamen motivado complementario basado en la incompatibilidad de las normas controvertidas con el [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#), pues la jurisprudencia emanada de las [sentencias Hosse y Comisión/Parlamento y Consejo \( TJCE 2006, 48\)](#), antes citadas, cuestionaba el carácter especial de las prestaciones de que se trata.

17

En su respuesta de 1 de abril de 2009, la República Federal de Alemania se refirió a la entrada en vigor, durante el año 2010, del [Reglamento núm. 883/2004 \( LCEur 2004, 2229\)](#). Al ser este Reglamento también aplicable a las prestaciones de que se trata, solicitó la suspensión del procedimiento.

18

La Comisión interpuso el presente recurso el 29 de abril de 2010.

19

Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 2010 se admitió la intervención del Reino de los Países Bajos en apoyo de las pretensiones de la República Federal de

---

Alemania.

20

Mediante escrito de 19 de octubre de 2010 el Reino de los Países Bajos renunció a presentar escrito de formalización de la intervención.

Sobre el recurso

Sobre la infracción del Reglamento núm. 1408/71 (LCEur 1971, 78)

Alegaciones de las partes

21

La Comisión considera que aunque las prestaciones de que se trata figuran en el anexo II, sección III, del [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78 \)](#), no son prestaciones especiales de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4, apartado 2

ter

de ese Reglamento, sino prestaciones de enfermedad en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento y, por tanto, son exportables.

22

En efecto, según la Comisión, no se ha acreditado el carácter especial de las prestaciones de que se trata, en la medida en que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una prestación especial debe reemplazar o completar una prestación de seguridad social, a la vez que se distingue de ésta, y tener carácter de ayuda social justificada por razones económicas y sociales y establecida en una normativa que defina criterios objetivos ( [sentencia Comisión/Parlamento y Consejo \[ TJCE 2007, 278 \]](#), antes citada, apartado 55). Pues bien, las prestaciones de que se trata se conceden sobre la base de una situación legalmente definida ajena a cualquier apreciación individual de las necesidades personales, están destinadas a mejorar el estado de salud y las condiciones de vida de los discapacitados y, por tanto, tienen por objeto esencialmente completar las prestaciones del seguro de enfermedad.

23

La Comisión añade que, en el marco de la adopción del [Reglamento núm. 883/2004 \( LCEur 2004, 2229 \)](#), la delegación alemana renunció a la inscripción de las prestaciones en cuestión de los Länder en favor de los invidentes, sordos y discapacitados en los anexos X y XI de ese Reglamento. Por tanto, según ella sería contradictorio que la República Federal de Alemania sostuviera que tales prestaciones deben calificarse de «prestaciones especiales de carácter no contributivo», en el sentido del artículo 4, apartado 2

ter

, del [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78 \)](#).

24

La República Federal de Alemania, a la vez que destaca que la propia Comisión dudó sobre la calificación de las prestaciones de que se trata hasta que se pronunciaron las [sentencias Hosse \( TJCE 2006, 48 \)](#), así como Comisión/Parlamento y Consejo, antes citadas, señala que los Länder tomaron medidas para adecuar las normas controvertidas al Derecho de la Unión. Las modificaciones legales necesarias se producirán probablemente en 2010 o, como máximo, en 2011.

Apreciación del Tribunal de Justicia

25

Procede recordar que, según una jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 27 de septiembre de 2007, Comisión/Francia, C-9/07, apartado 8, y de [18 de noviembre de 2010 \[ TJCE 2010, 353 \]](#), Comisión/España, C-48/10, apartado 30).

26

---

La República Federal de Alemania no niega que, al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado complementario, las normas controvertidas no eran conformes con el [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#) .

27

El Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones que una prestación se considerará una prestación de seguridad social cuando se conceda, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales, en función de una situación legalmente definida, y en la medida en que la prestación se refiera a alguno de los riesgos expresamente enumerados en el artículo 4, apartado 1, del [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#) (véanse, en particular, las [sentencias antes citadas Hosse \[ TJCE 2006, 48\]](#) , apartado 37, y [Comisión/Parlamento y Consejo \[ TJCE 2007, 278\]](#) , apartado 56).

28

De lo anterior se desprende que las prestaciones, concedidas de modo objetivo, en función de una situación legalmente definida, con el fin de mejorar el estado de salud y las condiciones de vida de las personas dependientes, están fundamentalmente destinadas a completar las prestaciones del seguro de enfermedad y deben ser consideradas «prestaciones de enfermedad» en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), del [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#) (sentencias antes citadas Hosse, apartado 38, y Comisión/Parlamento y Consejo, apartado 61).

29

Es el caso, en este asunto, de las prestaciones pagadas por los Länder a los invidentes, sordos y discapacitados, en la medida en que están destinadas a cubrir, en forma de contribución a tanto alzado, los gastos adicionales de la vida cotidiana originados por su discapacidad.

30

Tales prestaciones, al ser prestaciones de enfermedad en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), del [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#) deben concederse con independencia del Estado miembro en que resida el beneficiario, conforme a lo dispuesto en el capítulo 1 del título III de ese Reglamento.

31

En estas circunstancias, procede considerar fundada la imputación de la Comisión basada en la infracción del [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#) .

Sobre la infracción del Reglamento núm. 1612/68 (LCEur 1968, 84)

Alegaciones de las partes

32

La Comisión sostiene que la concesión de las prestaciones en cuestión sólo en función del criterio de la residencia en el Land de que se trate no está justificada. En efecto, según la Comisión, cualquier ventaja concedida por un Estado miembro a sus ciudadanos por su condición objetiva de trabajador o por el simple hecho de su residencia en el territorio nacional entra en el ámbito del artículo 7 del [Reglamento núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84\)](#) , de modo que los trabajadores fronterizos también deben poder disfrutar de esas ventajas en las mismas condiciones que cualquier otro trabajador residente en el Estado miembro de empleo.

33

La República Federal de Alemania se limita a señalar que los [Reglamentos núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84\)](#) y [núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#) tienen ámbitos de aplicación distintos y, por tanto, cada uno se aplica al margen del otro.

Apreciación del Tribunal de Justicia

34

No se discute que las prestaciones concedidas por los Länder a los invidentes, sordos y discapacitados constituyen una ventaja social en el sentido del artículo 7, apartado 2, del [Reglamento núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84\)](#) .

35

A este respecto, la República Federal de Alemania no niega que la concesión de dichas prestaciones está supeditada al requisito de que el beneficiario tenga su domicilio o su lugar de residencia habitual en el Land de que se trate.

36

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la regla de igualdad de trato recogida en el artículo 7 del [Reglamento núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84\)](#) prohíbe no sólo las discriminaciones manifiestas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado (véanse, en particular, las [sentencias de 27 de noviembre de 1997 \[ TJCE 1997, 246\]](#) , Meints, C-57/96, Rec. p. I-6689, apartado 44, y de [10 de septiembre de 2009 \[ TJCE 2009, 266\]](#) , Comisión/Alemania, C-269/07, Rec. p. I-7811, apartado 53).

37

A menos que esté justificada objetivamente y sea proporcionada al objetivo legítimo perseguido, una disposición de Derecho nacional debe considerarse indirectamente discriminatoria cuando, por su propia naturaleza, pueda afectar más a los trabajadores migrantes que a los trabajadores nacionales e implique por consiguiente el riesgo de perjudicar, en particular, a los primeros (véanse, en particular, las [sentencias antes citadas Meints \[ TJCE 1997, 246\]](#) , apartado 45, y [Comisión/Alemania \[ TJCE 2009, 266\]](#) , apartado 54).

38

Es el caso del requisito de residencia exigido por las normas controvertidas para la concesión de prestaciones en favor de los invidentes, sordos y discapacitados, más fácilmente cumplido por los trabajadores alemanes que por los de Estados miembros distintos de la República Federal de Alemania.

39

Por lo que respecta a la alegación de la República Federal de Alemania basada en el ámbito de aplicación diferente de los [Reglamentos núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84\)](#) y [núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#) , basta señalar que si bien es cierto que estos dos Reglamentos no tienen el mismo ámbito de aplicación

ratione personae

, no es menos cierto que, al tener el Reglamento núm. 1612/68 un alcance general por lo que respecta a la libre circulación de trabajadores, su artículo 7, apartado 2 puede aplicarse a las ventajas sociales que también entran en el ámbito de aplicación específico del [Reglamento núm. 1408/71 \(sentencias de 10 de marzo de 1993 \[ TJCE 1993, 26\]](#) , Comisión/Luxemburgo, C-111/91, Rec. p. I-817, apartados 20 y 21, y de [12 de mayo de 1998 \[ TJCE 1998, 92\]](#) , Martínez Sala, C-85/96, Rec. p. I-2691, apartado 27).

40

En estas circunstancias, procede considerar fundada la imputación de la Comisión basada en la infracción del [Reglamento núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84\)](#) .

41

De todas las consideraciones anteriores se desprende que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, letra a), del [Reglamento núm. 1408/71 \( LCEur 1971, 78\)](#) , en relación con el título III, capítulo 1, de este Reglamento, y del artículo 7, apartado 2, del [Reglamento núm. 1612/68 \( LCEur 1968, 84\)](#) , al supeditar la concesión de las prestaciones en virtud de las normas controvertidas a las personas para las que la República Federal de Alemania es el Estado miembro competente a un requisito de domicilio o de residencia habitual en el Land de que se trate.

Costas

42

En virtud del artículo 69, apartado 2, del [Reglamento de Procedimiento \( LCEur 1991, 770\)](#) , la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Federal de Alemania y al haber sido

---

desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas. En virtud del apartado 4, párrafo primero, de dicho artículo, el Reino de los Países Bajos, que interviene como coadyuvante en el litigio, soportará sus propias costas.

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

1º

Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, letra a), del [Reglamento \(CEE\) núm. 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971 \( LCEur 1971, 78\)](#) , relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el [Reglamento \(CE\) núm. 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 \( LCEur 1997, 198\)](#) , modificado por el Reglamento (CE) núm. 647/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005, en relación con el título III, capítulo 1, de ese Reglamento, y del artículo 7, apartado 2, del [Reglamento \(CEE\) núm. 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968 \( LCEur 1968, 84\)](#) , relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, al supeditar la concesión de prestaciones en virtud de la normativa de los Länder en favor de invidentes, sordos y discapacitados a las personas para las que la República Federal de Alemania es el Estado miembro competente a un requisito de domicilio o de residencia habitual en el Land de que se trate.

2º

La República Federal de Alemania cargará con las costas.

3º

El Reino de los Países Bajos cargará con sus propias costas.