

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 11 de octubre de 2001 \*

En los asuntos acumulados C-95/99 a C-98/99 y C-180/99,

que tienen por objeto varias peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente, artículo 234 CE), por el Bundessozialgericht (Alemania), destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Mervett Khalil (C-95/99),

Issa Chaaban (C-96/99),

Hassan Osseili (C-97/99)

y

Bundesanstalt für Arbeit,

y entre

Mohamad Nasser (C-98/99)

y

Landeshauptstadt Stuttgart

\* Lengua de procedimiento: alemán.

y entre

Meriem Addou (C-180/99)

y

Land Nordrhein-Westfalen,

una decisión prejudicial sobre la validez e interpretación del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias, que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, el Sr. P. Jann, las Sras. F. Macken y N. Colneric y el Sr. S. von Bahr, Presidentes de Sala, y los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, L. Sevón (Ponente), M. Wathelet, R. Schintgen y V. Skouris, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;  
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de la Sra. Addou, por el Sr. A.S. Iven, Rechtsanwalt (asunto C-180/99);
  
- en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. A. Kruse (asuntos C-95/99 a C-98/99) y la Sra. L. Nordling (C-180/99), en calidad de agentes;
  
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. R.V. Magrill, en calidad de agente, asistida por el Sr. N. Paines, QC (asuntos C-95/99 a C-98/99 y C-180/99);
  
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. P. Hillenkamp (asuntos C-95/99 a C-98/99 y C-180/99) y J. Sack (asunto C-180/99), en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Sra. Khalil, los Sres. Chaaban, Osseili y Nasser, representados por el Sr. J. Lang, Rechtsanwalt; del Gobierno español, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. N. Paines, y de la Comisión, representada por el Sr. J. Sack, expuestas en la vista de 10 de octubre de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de noviembre de 2000;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante resoluciones de 15 de octubre de 1998, recibidas en el Tribunal de Justicia el 17 de marzo de 1999 (C-95/99 a C-98/99) y el 17 de mayo de 1999 (C-180/99), el Bundessozialgericht planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), varias cuestiones prejudiciales sobre la validez e interpretación del Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias, que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CEE) n° 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1408/71»).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de los litigios entre la Sra. Khalil, los Sres. Chaaban y Osseili y el Bundesanstalt für Arbeit; entre el Sr. Nasser y la Landeshauptstadt Stuttgart, y entre la Sra. Addou y el Land Nordrhein-Westfalen, a propósito del derecho de los apátridas y de los refugiados, o de sus cónyuges, a prestaciones por hijos a cargo y a las prestaciones de crianza.

## Marco normativo

- 3 El artículo 51 del Tratado CEE (posteriormente artículo 51 del Tratado CE; actualmente artículo 42 CE, tras su modificación) establece:

«El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, adoptará, en materia de Seguridad Social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes y a sus derechohabientes:

- a) la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas;
- b) el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros.»

- 4 El artículo 1, letra d), del Reglamento nº 1408/71 dispone que, para los fines de aplicación de este Reglamento, «el término “refugiado” tiene el significado que le atribuye el artículo 1 del Convenio relativo al estatuto de los refugiados, firmado en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nº 2545 (1954); en lo sucesivo, “Convención de Ginebra”]».

5 El artículo 1, letra e), del Reglamento n° 1408/71 establece, además, que, para los fines de aplicación de dicho Reglamento, «el término “apátrida” tiene el significado que se le atribuye el artículo 1 del Convenio relativo al estatuto de los apátridas, firmado en Nueva York el 28 de septiembre de 1954 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 360, p. 130, n° 5158 (1960); en lo sucesivo, “Convención de Nueva York”]».

6 El artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1408/71, dispone:

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

7 A tenor del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 1408/71:

«Las personas que residan en el territorio de uno de los Estados miembros y a las cuales sean aplicables las disposiciones del presente Reglamento, estarán sujetas a las obligaciones y podrán acogerse al beneficio de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de éste, sin perjuicio de las disposiciones particulares contenidas en el presente Reglamento.»

### Litigios del procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

8 La demandante en el procedimiento principal en el asunto C-95/99, Sra. Khalil, y su esposo son palestinos originarios del Líbano. Llegaron a Alemania en 1984

y 1986 respectivamente huyendo de la guerra civil del Líbano. Desde entonces han residido ininterrumpidamente en Alemania. Se les ha denegado el reconocimiento del estatuto de refugiados políticos.

- 9 El demandante en el procedimiento principal en el asunto C-96/99, Sr. Chaaban, y su esposa son kurdos originarios del Líbano. Huyendo de la guerra civil del Líbano llegaron a Alemania en 1985 donde han residido sin interrupción hasta la fecha. Se les ha denegado el reconocimiento del estatuto de refugiados políticos. El Sr. Chaaban y sus hijos poseen la nacionalidad libanesa.
  
- 10 El demandante en el procedimiento principal en el asunto C-97/99, Sr. Osseili, y su esposa llegaron a Alemania en 1986. El Sr. Osseili está en posesión de un documento de viaje libanés para refugiados palestinos. Su petición de asilo no ha sido acogida.
  
- 11 El demandante en el procedimiento principal en el asunto C-98/99, Sr. Nasser, posee un documento de viaje libanés para refugiados palestinos. Reside en Alemania con su familia desde 1985. Se le ha denegado el reconocimiento del estatuto de refugiado político. Posee un permiso de residencia desde el 30 de abril de 1998.
  
- 12 De las resoluciones de remisión en estos asuntos resulta que, con arreglo al Derecho alemán, deben considerarse apátridas a la Sra. Khalil y a su esposo, a la esposa del Sr. Chaaban así como a los Sres. Osseili y Nasser.
  
- 13 Durante el período comprendido entre diciembre de 1993 y marzo de 1994 se privó de la concesión de prestaciones por hijo a cargo a los demandantes en los procedimientos principales relativos a estos asuntos debido a que, de conformidad con la nueva versión del artículo 1, apartado 3, de la Bundeskindergeldgesetz

(Ley federal sobre prestaciones familiares por hijos a cargo) sólo tenían derecho a prestaciones por hijos a cargo los extranjeros que estuvieran en posesión de una tarjeta de residencia o de un permiso de residencia. La modificación de esta disposición es consecuencia de la Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (Primera Ley de aplicación del Programa de economía, consolidación y crecimiento), de 21 de diciembre de 1993 (BGBl. 1993 I, p. 2353), que entró en vigor el 1 de enero de 1994.

- 14 En apoyo de sus recursos contra las decisiones por las que fueron privados de las prestaciones por hijos a cargo, los citados demandantes argumentaron que ellos mismos o sus cónyuges debían ser considerados apátridas. Por consiguiente, deberían haber sido asimilados, con arreglo a los artículos 2, apartado 1, y 3, apartado 1, del Reglamento n° 1408/71, a los nacionales alemanes y a los demás nacionales de los Estados miembro de la Unión Europea a efectos de la concesión de prestaciones familiares. Afirmaron que era improcedente supeditar la concesión de tales prestaciones a la posesión de un determinado documento de residencia.
- 15 Los órganos jurisdiccionales nacionales que conocieron de los asuntos en primera instancia y en apelación desestimaron los recursos.
- 16 Los demandantes en los procedimientos principales en los asuntos C-95/99 a C-98/99 interpusieron recursos de casación ante el Bundessozialgericht.
- 17 La demandante en el procedimiento principal en el asunto C-180/99, Sra. Addou, es nacional argelina. Al igual que sus hijos, su esposo poseía la nacionalidad marroquí durante el período pertinente en el litigio principal. Posteriormente éste adquirió la nacionalidad alemana por naturalización. La Sra. Addou y su esposo inmigraron a Alemania en 1988 desde Argelia y Marruecos respectivamente. Desde entonces han residido ininterrumpidamente en Alemania. Se les ha denegado el reconocimiento del derecho de asilo, pero en febrero de 1994 se les



concedió una autorización de residencia y en mayo de 1996, un permiso de residencia.

18 El 13 de enero de 1994 se reconoció al esposo de la Sra. Addou el estatuto de refugiado en el sentido del artículo 1 de la Convención de Ginebra al concedérsele el «asilo limitado» dentro de la categoría «otras víctimas de persecución política». Conservó dicho estatuto hasta su naturalización.

19 El 13 de enero de 1994, el Land Nordrhein-Westfalen denegó a la Sra. Addou la concesión de una prestación de crianza que había solicitado en razón de su último hijo, ya que ella no poseía ni la tarjeta ni el permiso de residencia exigidos por el artículo 1, apartado 1a, de la Bundeserziehungsgeldgesetz (Ley federal relativa a la concesión de prestaciones y permisos de crianza), en su versión resultante del artículo 4 de la Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (Ley de aplicación del Programa federal de consolidación), de 23 de junio de 1993 (BGBl. 1993 I, p. 944).

20 El recurso interpuesto por la Sra. Addou contra dicha denegación fue desestimado en primera instancia, pero estimado en apelación. El órgano jurisdiccional de apelación consideró que la posesión de un documento de residencia era irrelevante ya que la Sra. Addou, al ser miembro de la familia de un refugiado reconocido, debía ser asimilada a los nacionales alemanes y a los demás nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea con arreglo al Reglamento n° 1408/71,

21 El Land Nordrhein-Westfalen interpuso recurso de casación ante el Bundessozialgericht contra dicha resolución del órgano jurisdiccional de apelación.

- 22 El Bundessozialgericht quiere determinar si la integración de apátridas y refugiados en el ámbito de aplicación personal del Reglamento n° 1408/71, tal como resulta de sus artículos 2, apartado 1, y 3, apartado 1, está amparada por una disposición de habilitación en el Tratado CE. A este respecto, el órgano jurisdiccional de remisión señala que a los apátridas y a los refugiados no se les ha conferido expresamente el derecho a la libre circulación en el interior de la Comunidad en virtud del Tratado CE. El artículo 51 del Tratado CE y el artículo 235 del Tratado CE (actualmente artículo 308 CE), que se indican como fundamento jurídico en el preámbulo del Reglamento n° 1408/71, tienen por objeto, respectivamente, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores y las necesarias para lograr uno de los objetivos de la Comunidad.
- 23 En el supuesto de que el Tratado CE permita el régimen de asimilación previsto en los artículos 2, apartado 1, y 3, apartado 1, del Reglamento n° 1408/71, el órgano jurisdiccional remitente considera que también es necesario determinar si este régimen no sólo es aplicable cuando un apátrida o un refugiado dejan de residir en un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro, sino también cuando el apátrida o el refugiado acceden al territorio de un Estado miembro a partir de un país tercero y permanecen en el Estado miembro sin migrar dentro de la Comunidad.
- 24 En la medida en que así sea, el Bundessozialgericht estima que ha de dilucidarse si se puede extrapolar a los litigios principales en los asuntos C-96/99 y C-180/99 la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de octubre de 1996, Hoefer y Zachow (asuntos acumulados C-245/94 y C-312/94, Rec. p. I-4895), en la que el Tribunal de Justicia declaró que para el Derecho comunitario es irrelevante, a efectos de la concesión de prestaciones familiares, qué miembro de la familia puede solicitarlas con arreglo a la legislación nacional.

25 Partiendo de estas consideraciones, el Bundessozialgericht resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

— En los asuntos C-95/99, C-97/99 y C-98/99:

«1) El Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, ¿es aplicable a los apátridas y a los miembros de sus familias si, con arreglo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 25 de marzo de 1957, en la versión del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, éstos no tienen derecho a la libre circulación?»

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

«¿Es aplicable el Reglamento (CEE) n° 1408/71 asimismo a los trabajadores apátridas y a los miembros de sus familias que hayan entrado en un Estado miembro directamente desde un Estado tercero y no se han desplazado dentro de la Comunidad?»

— En el asunto C-96/99:

«1) El Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de

sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, ¿es aplicable a los apátridas y a los miembros de sus familias si, con arreglo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 25 de marzo de 1957, en la versión del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, éstos no tienen derecho a la libre circulación?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

¿Es aplicable el Reglamento (CEE) n° 1408/71 asimismo a los trabajadores apátridas y a los miembros de sus familias que hayan entrado en un Estado miembro directamente desde un Estado tercero y no se han desplazado dentro de la Comunidad?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión:

¿Debe concederse una prestación familiar como la prestación por hijos a cargo con arreglo a la Bundeskindergeldgesetz también en el caso de que sólo uno de los cónyuges, que posee la nacionalidad de un Estado tercero, tenga la condición de trabajador por cuenta ajena, mientras que el otro cónyuge apátrida, del que deriva su derecho, no lo sea?»

— En el asunto C-180/99:

«1) El Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, ¿es

aplicable a los refugiados y a los miembros de sus familias si, con arreglo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 25 de marzo de 1957, en la versión del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, éstos no tienen derecho a la libre circulación?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

¿Es aplicable el Reglamento (CEE) n° 1408/71 asimismo a los refugiados que son trabajadores por cuenta ajena y a los miembros de sus familias que hayan entrado en un Estado miembro directamente desde un Estado tercero y no se han desplazado dentro de la Comunidad?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión:

¿Debe concederse una prestación familiar como la prestación por crianza con arreglo a la Bundeserziehungsgeldgesetz también al cónyuge de dicho trabajador por cuenta ajena, quien tampoco posee la nacionalidad de un Estado miembro y no es él mismo trabajador por cuenta ajena ni está reconocido como refugiado?»

<sup>26</sup> Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1999, se acumularon los asuntos C-95/99 a C-98/99 y C-180/99 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia, conforme al artículo 43 del Reglamento de Procedimiento.

- 27 Mediante resolución de 11 de mayo de 2000, se concedió a la Sra. Khalil, a los Sres. Chaaban, Osseili y Nasser y a la Sra. Addou el beneficio de justicia gratuita.

### Observaciones previas

- 28 Con carácter preliminar debe señalarse, por una parte, que de la resolución de remisión en el asunto C-180/99 resulta que el esposo de la demandante en el procedimiento principal es de nacionalidad marroquí y, por otra parte, que la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos firmaron el 27 de abril de 1976 en Rabat un Acuerdo de Cooperación que fue aprobado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 2211/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978 (DO L 264, p. 1; EE 11/09, p. 3). El artículo 41, apartado 1, de dicho Acuerdo dispone que, salvo determinadas reservas, los trabajadores de nacionalidad marroquí y los miembros de sus familias que residan con ellos, se beneficiarán, en el sector de la seguridad social, de un régimen caracterizado por la ausencia de cualquier discriminación basada en la nacionalidad con respecto a los propios nacionales de los Estados miembros donde estén empleados. En cualquier caso, dado que el Bundessozialgericht no ha planteado ninguna cuestión a este respecto, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse sobre la interpretación de dicho Acuerdo.

### Sobre la primera cuestión en los asuntos C-95/99 a C-98/99 y C-180/99

- 29 De las resoluciones de remisión se deduce que, mediante su primera cuestión en los asuntos C-95/99 a C-98/99 y C-180/99, el órgano jurisdiccional remitente pone en duda la validez del Reglamento n° 1408/71 en la medida en que incluye en su ámbito de aplicación personal a los apátridas o los refugiados que residan en el territorio de uno de los Estados miembros, así como a los miembros de sus familias, aun cuando tales personas carezcan del derecho a la libre circulación con arreglo al Tratado CE.

*Alegaciones formuladas en las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia*

- 30 El Gobierno del Reino Unido y la Comisión subrayan la importancia del contexto histórico de este problema al señalar que, antes de la creación de la Comunidad, los Estados miembros habían contraído, entre ellos y frente a países terceros, obligaciones internacionales respecto de los apátridas y los refugiados, no solamente en el marco de las Convenciones de Ginebra y Nueva York, sino también en el del Acuerdo provisional europeo sobre los regímenes de seguridad social relativos a la vejez, invalidez y sobrevivientes y del Acuerdo provisional europeo sobre seguridad social, con exclusión de los regímenes de vejez, invalidez y supervivencia (en lo sucesivo; conjuntamente «Acuerdos provisionales europeos») así como del Convenio europeo de asistencia social y médica, firmados en París el 11 de diciembre de 1953 por los miembros del Consejo de Europa (*Série des traités européens* n<sup>os</sup> 12, 13 y 14). Los Protocolos adicionales a dichos acuerdos, firmados el mismo día (*Série des traités européens* n<sup>os</sup> 12A, 13A y 14A), establecían que sus disposiciones serían aplicables a los refugiados, en el marco de la Convención de Ginebra, en las condiciones previstas para los nacionales de las partes contratantes.
- 31 Los Gobiernos sueco y del Reino Unido, así como la Comisión, también señalan a este respecto que los apátridas y los refugiados que residiesen en un Estado miembro también estaban incluidos en el ámbito de aplicación personal del Reglamento n<sup>o</sup> 3 del Consejo, de 25 de septiembre de 1958, relativo a la Seguridad Social de los trabajadores migrantes (DO 1958, 30, p. 561), y que el fundamento jurídico de éste era el artículo 51 del Tratado CEE. El Gobierno sueco y la Comisión añaden que los apátridas y los refugiados ya estaban amparados por el Convenio europeo relativo a la seguridad social de los trabajadores migrantes, firmado el 9 de diciembre de 1957 por los Gobiernos de los Estados miembros que en aquella época formaban parte de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y cuyo fundamento era el artículo 69 del Tratado CECA, en particular, de su apartado 4 (en lo sucesivo, «Convenio europeo de 1957»). Según la Comisión, este Convenio integraba los Acuerdos provisionales europeos.

- 32 En esta misma línea, el Gobierno español sostiene que el artículo 51 del Tratado CE constituye un fundamento jurídico suficiente para la inclusión de los apátridas y los refugiados en el ámbito de aplicación personal del Reglamento n° 1408/71. Así, la coordinación de las normas de seguridad social de los Estados miembros debe tener en cuenta necesariamente las obligaciones de Derecho internacional público relativas a los apátridas y a los refugiados que para los Estados miembros se derivan de la ratificación de las Convenciones de Ginebra y de Nueva York. A juicio del Gobierno español, esta conclusión se ve corroborada por la sentencia de 12 de noviembre de 1974, Rzepa (35/74, Rec. p. 1241), en la que el Tribunal de Justicia aplicó el Reglamento n° 3 a un refugiado.
- 33 El Gobierno sueco precisa que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el artículo 51 del Tratado CE, además del objetivo principal de promover la libre circulación, tiene el de coordinar las normas en el ámbito de la seguridad social para los trabajadores que bien no tienen derecho a la libre circulación bien no lo ejercen, pero cuya situación requiere una coordinación de los regímenes de seguridad social (véanse las sentencias de 31 de mayo de 1979, Pierik, 182/78, Rec. p. 1977; de 5 de marzo de 1998, Kulzer, C-194/96, Rec. p. I-895, apartado 31, y de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala, C-85/96, Rec. p. I-2691, apartado 31).
- 34 En opinión de este Gobierno, no cabe duda de que la situación particularmente precaria de los apátridas y refugiados, a menudo caracterizada por la inseguridad jurídica y un régimen de asistencia confuso, requiere una coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social. A esta necesidad se le otorgó especial importancia en el momento de la reconstrucción de Europa tras la segunda guerra mundial.
- 35 El Gobierno del Reino Unido alega que el objetivo de la inclusión de los apátridas y de los refugiados que residan en el territorio de un Estado miembro en el ámbito de aplicación personal del Reglamento n° 1408/71 consistía únicamente en permitir que se aplique a los apátridas y a los refugiados a los que se ha concedido el derecho de residir en un Estado miembro las disposiciones de este Reglamento mediante la agregación o exportación de prestaciones en las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación material de dicho Reglamento.



- 36 El Gobierno del Reino Unido estima que, visto el contexto histórico, el artículo 51 del Tratado CE debe interpretarse en el sentido de que permite la inclusión de los apátridas y de los refugiados que residan en un Estado miembro en el ámbito de aplicación personal del Reglamento n° 1408/71, a pesar de que carezcan del derecho a la libre circulación de personas.
- 37 La Comisión sostiene que cuando se adoptó la normativa comunitaria en materia de seguridad social se pretendía, por un parte, no retroceder en relación con la norma europea reconocida y, por otra parte, establecer, en aras de la simplificación administrativa, una normativa común aplicable tanto a los nacionales de los Estados miembros como a los apátridas y a los refugiados, categorías de muy escasa importancia numérica, en vez de crear o mantener normativas separadas. Una ampliación de tan escaso alcance de la competencia comunitaria a materias extracomunitarias o ámbitos que no están comprendidos en un fundamento jurídico determinado del Derecho comunitario es permisible en la medida en que guarda relación con una competencia accesorio de la Comunidad.
- 38 La Comisión señala que, en particular, la inclusión de los apátridas y de los refugiados en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 1408/71 por motivos de conexidad material está justificada porque, al adoptarse la normativa comunitaria en materia de seguridad social, el legislador comunitario debía tener en cuenta una situación ya determinada por acuerdos internacionales que establecían una norma mínima, norma que los Estados miembros, en caso de interpretación estricta de la normativa internacional, no hubieran podido dejar inaplicada sin denunciar antes tales acuerdos.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 39 Con carácter preliminar, debe recordarse que los apátridas y los refugiados estaban incluidos en el ámbito de aplicación personal del Reglamento n° 1408/71 en su versión original, adoptada el 14 de junio de 1971. Por consiguiente, ésta es

la fecha que se debe considerar para apreciar el fundamento jurídico de la medida de inclusión. De la exposición de motivos de esta versión del Reglamento se desprende que su fundamento jurídico estaba constituido por el artículo 7 del Tratado CEE (posteriormente, artículo 6 del Tratado CE, tras su modificación, y actualmente artículo 12 CE, tras su modificación) y por el artículo 51 del Tratado CEE.

- 40 Ante todo debe señalarse que el artículo 7 del tratado CEE, que prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad contra los nacionales comunitarios (véase la sentencia de 15 de marzo de 1994, Comisión/España, C-45/93, Rec. p. I-911, apartado 10), es irrelevante en el presente asunto.
- 41 Por lo que se refiere al artículo 235 del Tratado CEE (posteriormente artículo 235 del Tratado CE), constituye uno de los fundamentos jurídicos del Reglamento (CEE) n° 1390/81 del Consejo, de 12 de mayo de 1981, por el que se amplía a los trabajadores no asalariados y a los miembros de su familia el Reglamento (CEE) n° 1408/71 (DO L 143, p. 1). El artículo 235 del Tratado CEE no formó parte de los fundamentos jurídicos del Reglamento n° 1408/71 hasta la adopción del Reglamento n° 1390/81. Cabe deducir que dicho artículo no puede considerarse como fundamento jurídico de las disposiciones del Reglamento n° 1408/71 anteriores al Reglamento n° 1390/81.
- 42 Así pues, debe examinarse si el Reglamento n° 1408/71 es contrario al artículo 51 del Tratado CEE en la medida en que incluye en su ámbito de aplicación personal a los apátridas o a los refugiados que residan en el territorio de uno de los Estados miembros, así como a los miembros de sus familias, aun cuando carezcan del derecho de libre circulación con arreglo al Tratado CEE.
- 43 A este respecto, debe recordarse, en primer lugar, el contexto histórico de la inclusión de apátridas y refugiados en el ámbito de aplicación personal del Reglamento n° 1408/71.

- 44 El 28 de julio de 1951 se firmó, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, la Convención de Ginebra, en la que eran parte los seis Estados miembros que fundaron la Comunidad Económica Europea. En su artículo 7, apartado 1, establece que a reserva de las disposiciones más favorables previstas en la Convención, «todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general».
- 45 Del artículo 24, apartado 1, letra b), de la Convención de Ginebra resulta que los Estados contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a «seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social)», con sujeción, entre otras limitaciones, a las disposiciones concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos.
- 46 El 11 de diciembre de 1953, los miembros del Consejo de Europa firmaron los Acuerdos provisionales europeos, ratificados por los seis Estados miembros fundadores de la Comunidad Económica Europea. El artículo 2 de ambos Acuerdos prevé, con determinadas reservas, que los nacionales de una de las partes contratantes tendrán derecho a percibir las prestaciones derivadas de las leyes y reglamentos en materia de seguridad social de cualquier otra parte, en las mismas condiciones que los nacionales de esta última.
- 47 Los Protocolos adicionales de los Acuerdos provisionales europeos, firmados en la misma fecha, hacen referencia en su exposición de motivos a la Convención de Ginebra y a la voluntad de los signatarios de extender a los refugiados el beneficio de las disposiciones de dichos acuerdos. Prevé, en su artículo 2, que las disposiciones de estos Acuerdos serán aplicables a los refugiados, tal y como son definidos en la Convención de Ginebra, en las condiciones previstas para los nacionales de la partes en los Acuerdos.

- 48 La Convención de Nueva York fue firmada el 28 de septiembre de 1954. Los seis Estados miembros fundadores de la Comunidad Económica Europea también son partes contratantes en esta convención que, en sus artículos 7 y 24, contiene disposiciones referidas a los apátridas análogas a las aplicables a los refugiados en virtud de los artículos 7 y 24 de la Convención de Ginebra.
- 49 Por tanto, cada uno de los seis Estados miembros fundadores se comprometió internacionalmente, en principio, a que a los apátridas y a los refugiados les fueran aplicables las leyes y reglamentos de seguridad social en las condiciones previstas para los nacionales de otros Estados.
- 50 En este contexto, dichos Estados miembros firmaron, el 9 de diciembre de 1957, antes de la entrada en vigor del Tratado CEE, el Convenio europeo de 1957, elaborado con la colaboración de la Oficina Internacional del Trabajo, en cuyo séptimo considerando se afirma «el principio de igualdad de trato de todos los nacionales de cada una de las Partes contratantes, así como de las personas apátridas y de los refugiados que residan en el territorio de una de las Partes Contratantes, con respecto a la aplicación de las legislaciones nacionales de seguridad social».
- 51 El Convenio europeo de 1957 tuvo como fundamento, según su segundo considerando, el artículo 69, apartado 4, del Tratado CECA, en virtud del cual los Estados miembros «tratarán de buscar entre sí cuantas soluciones sigan siendo necesarias a fin de que las disposiciones relativas a la seguridad social no constituyan un obstáculo para los movimientos de la mano de obra». El Convenio precisa en su artículo 4, apartado 1, que sus disposiciones «se aplicarán a los trabajadores por cuenta ajena o asimilados que estén o hayan estado sometidos a la legislación de una o varias de las Partes Contratantes, y que sean nacionales de una de las Partes Contratantes, o apátridas o refugiados que residan en el territorio de una de las Partes Contratantes, así como a los miembros de sus familias y a sus supervivientes».

- 52 El 25 de septiembre de 1958, el Consejo de la Comunidad Económica Europea adoptó el Reglamento n° 3 que, en su artículo 4, apartado 1, reproducía el contenido del artículo 4, apartado 1, del Convenio europeo de 1957.
- 53 El artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1408/71, en lo que atañe a las cuestiones pertinentes para los presentes asuntos, es esencialmente idéntico al artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 3 y del Convenio europeo de 1957.
- 54 En segundo lugar, debe recordarse que el establecimiento de una libertad lo más completa posible de circulación de los trabajadores, que se integra en los fundamentos de la Comunidad, constituye el objetivo último del artículo 51 del Tratado CEE y, por ello, condiciona el ejercicio de la potestad que confiere al Consejo (sentencia de 9 de diciembre de 1965, Singer, 44/65, Rec. pp. 1191 y ss., especialmente p. 1199).
- 55 A tal fin, el artículo 51 del Tratado CEE prevé que se utilice la técnica de coordinación de los regímenes nacionales en materia de seguridad social. La eficacia de la coordinación no estaría garantizada si hubiera que limitar su aplicación únicamente a los trabajadores que se desplazan en la Comunidad para ejercer su empleo. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia a propósito del Reglamento n° 3 (sentencia de 12 de noviembre de 1969, *Compagnie belge d'assurances générales sur la vie et contre les accidents*, 27/69, Rec. p. 405, apartado 48; véanse asimismo las sentencias Singer, antes citada, p. 1199, y de 30 de junio de 1966, *Vaassen-Goebbels*, 61/65, Rec. pp. 377 y ss., especialmente p. 399), el Reglamento n° 1408/71 pretende su aplicación a todo trabajador, en el sentido del artículo 1, que tenga la nacionalidad de un Estado miembro y que se encuentre en una de las situaciones de carácter internacional previstas en dicho Reglamento, así como a los miembros de su familia.

- 56 No se puede reprochar al Consejo que, en el ejercicio de las competencias que de este modo le han sido atribuidas en virtud del artículo 51 del Tratado CEE, también haya tenido en cuenta a los apátridas y a los refugiados que residan en el territorio de los Estados miembros, con el fin de respetar los compromisos internacionales de estos últimos, que se han recordado anteriormente.
- 57 Como ha destacado el Abogado General en el punto 59 de sus conclusiones, una coordinación que excluyera a los apátridas y a los refugiados habría conducido a los Estados miembros, con el fin de garantizar el respeto de sus obligaciones internacionales, a tener que establecer un segundo régimen de coordinación destinado únicamente a esta categoría muy reducida de personas.
- 58 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial en los asuntos C-95/99 a C-98/99 y C-180/99 que su examen no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento n° 1408/71 en la medida en que incluye en su ámbito de aplicación personal a los apátridas y a los refugiados que residan en el territorio de uno de los Estados miembros así como a los miembros de sus familias.

### Sobre la segunda cuestión en los asuntos C-95/99 a C-98/99 y C-180/99

- 59 Mediante su segunda cuestión en los asuntos C-95/99 a C-98/99 y C-180/99, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se determine si los trabajadores que son refugiados o apátridas y residen en el territorio de uno de los Estados miembros, así como los miembros de sus familias, pueden invocar los derechos conferidos por el Reglamento n° 1408/71 cuando han emigrado a dicho Estado miembro directamente desde un país tercero y no se han desplazado dentro de la Comunidad.

*Alegaciones formuladas en las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia*

- 60 Los demandantes en los procedimientos principales en los asuntos C-95/99 a C-98/99 alegan que la negativa a reconocer un punto de conexión con el Derecho comunitario en el caso de la situación de un apátrida o de un refugiado que ha emigrado a un Estado miembro directamente desde un país tercero tendría resultados absurdos, en especial a la luz de la sentencia Kulzer, antes citada. Así, fundándose en esta sentencia, dichos demandantes alegan que si abandonaran Alemania y se trasladaran a Francia para trabajar, tendrían derecho a las prestaciones por hijos a cargo no sólo en virtud del Derecho francés, sino también, en caso de volver a Alemania, en virtud del Derecho alemán. De igual modo, tendrían derecho a las prestaciones por hijos a cargo si sus hijos estudiasen en Francia.
- 61 Según el Gobierno español, el Reglamento nº 1408/71 se aplica también a los apátridas y a los refugiados que hayan emigrado a un Estado miembro directamente desde un país tercero. Así resulta, en primer lugar, del tenor del artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento. En segundo lugar, si la aplicación del Reglamento nº 1408/71 estuviera limitada a las situaciones que presenten un vínculo con la libre circulación de los trabajadores, los nacionales de un Estado miembro que residiesen desde siempre en otro Estado miembro y ejercieran en él su actividad profesional tampoco estarían amparados por el Reglamento. Por último, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que para aplicar este Reglamento no se requiere tal vínculo con la libre circulación (véase la sentencia Kulzer, antes citada).
- 62 Los Gobiernos sueco y del Reino Unido sostienen que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se infiere que el Reglamento nº 1408/71 y, por tanto, el principio de igualdad de trato establecido en su artículo 3, apartado 1, no se aplica a los casos que no presentan ningún punto de conexión con el Derecho comunitario (véanse las sentencias de 22 de septiembre de 1992, Petit, C-153/91, Rec. p. I-4973, apartados 8 a 10; de 5 de junio de 1997, Uecker y Jacquet, asuntos acumulados C-64/96 y C-65/96, Rec. p. I-3171, apartados 16 y 17, y Kulzer, antes citada, apartado 31). Por consiguiente, este principio tampoco se

aplica a un apátrida o a un refugiado que se encuentre en una situación en que no existe dicho punto de conexión.

- 63 La Comisión alega que del artículo 2 de los Protocolos adicionales de los Acuerdos provisionales europeos se desprende que sólo se debe incluir a los refugiados en la medida en que los nacionales de las partes contratantes puedan hacer valer derechos derivados de estos Acuerdos. Dichos Acuerdos no son aplicables a las relaciones meramente internas entre una parte contratante y sus propios nacionales que ejercen una actividad en el interior del país. Por consiguiente, los refugiados sólo pueden disfrutar de estos derechos en el marco de las relaciones transfronterizas entre las partes contratantes y no en el interior del país de acogida.
- 64 Según la Comisión, esta tesis resulta confirmada por el fundamento jurídico de los Reglamentos n<sup>os</sup> 3 y 1408/71. Los apátridas y los refugiados fueron incluidos en el ámbito de aplicación de dichos Reglamentos debido a una conexidad material con una competencia del legislador basada en el artículo 51 del Tratado CEE. El Reglamento n<sup>o</sup> 1408/71 no es aplicable a los apátridas o a los refugiados que no hayan tenido relación, de una manera o de otra, con un Estado miembro distinto del de acogida y que, por tanto, se encuentren en una situación en la que no existe vínculo alguno con el Derecho comunitario.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 65 Por lo que se refiere a los apátridas y a los refugiados, así como a los miembros de sus familias, que hayan emigrado a un Estado miembro directamente desde un país tercero y que no se hayan desplazado dentro de la Comunidad, debe recordarse, por una parte, que el Reglamento n<sup>o</sup> 1408/71 ha de interpretarse a la luz del artículo 51 del Tratado CEE, que constituye uno de sus fundamentos jurídicos.



- 66 Pues bien, la finalidad principal del artículo 51 del Tratado CE es la coordinación de los regímenes de seguridad social de los Estados miembros y el pago de prestaciones en el marco de los regímenes coordinados de este modo.
- 67 Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el Reglamento n° 1408/71 tiene por objeto esencialmente garantizar la aplicación, de acuerdo con criterios uniformes y comunitarios, de los regímenes de seguridad social aplicables, en cada Estado miembro, a los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad. A tal fin, establece un conjunto de normas basadas, en particular, en la prohibición de discriminaciones por razón de la nacionalidad o de la residencia y en el mantenimiento por el trabajador de los derechos adquiridos en virtud del régimen o de los regímenes de Seguridad Social que le son o le han sido aplicados (véase la sentencia de 10 de enero de 1980, *Jordens-Vosters*, 69/79, Rec. p. 75, apartado 11).
- 68 Es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que el hecho de que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n° 3, que es esencialmente idéntico al artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1408/71, incluya también a personas que están o han estado sujetas a la legislación de un único Estado miembro demuestra que, más que referirse exclusivamente a los trabajadores migrantes en el sentido estricto del término, el Reglamento n° 3 se aplica a todo trabajador que se encuentre en una de las situaciones de carácter internacional previstas por dicho Reglamento, así como a sus supervivientes (véase la sentencia *Compagnie belge d'assurances générales sur la vie et contre les accidents*, antes citada, apartado 4).
- 69 No obstante, el Tribunal de Justicia precisó posteriormente que las normas del Tratado en materia de libre circulación de personas y los actos adoptados para la ejecución de éstas no pueden aplicarse a actividades que no presenten ningún punto de conexión con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho comunitario y cuyos elementos pertinentes estén todos situados en el interior de un solo Estado miembro (véanse, en particular, las sentencias *Petit*, antes citada, apartado 8; de 2 de julio de 1998, *Kapasakalis* y otros, asuntos acumulados C-225/95 a C-227/95, Rec. p. I-4239, apartado 22, y de 26 de enero de 1999, *Terhoeve*, C-18/95, Rec. p. I-345, apartado 26).

- 70 Por lo que respecta a la seguridad social, el Tribunal de Justicia ha afirmado que el artículo 51 del Tratado CEE y el Reglamento n° 1408/71, en especial su artículo 3, no se aplican a las situaciones cuyos elementos están situados en su totalidad en el interior de un solo Estado miembro (véase la sentencia Petit, antes citada, apartado 10).
- 71 Así sucede, en particular, cuando la situación de un trabajador sólo presenta puntos de conexión con un país tercero y un único Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de octubre de 1993, Baglieri, C-297/92, Rec. p. I-5211, apartado 18, y de 29 de junio de 1994, Aldewereld, C-60/93, Rec. p. I-2991, apartado 14).
- 72 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión en los asuntos C-95/99 a C-98/99 y C-180/99 que los trabajadores que sean apátridas o refugiados y residan en el territorio de uno de los Estados miembros, así como los miembros de sus familias, no pueden invocar los derechos conferidos por el Reglamento n° 1408/71 cuando se encuentren en una situación cuyos elementos estén todos situados únicamente en el interior de dicho Estado miembro.

### Sobre la tercera cuestión prejudicial en los asuntos C-96/99 y C-180/99

- 73 Habida cuenta de la respuesta dada a la segunda cuestión en los asuntos C-95/99 a C-98/99 y C-180/99, no procede responder a la tercera cuestión planteada en los asuntos C-96/99 y C-180/99.

## Costas

- 74 Los gastos efectuados por los Gobiernos español, sueco y del Reino Unido y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

### EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Bundessozialgericht mediante resoluciones de 15 de octubre de 1998, declara:

- 1) El examen de la primera cuestión prejudicial no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias, que se desplazan dentro de la

Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983, en la medida en que incluye en su ámbito de aplicación personal a los apátridas y a los refugiados que residan en el territorio de uno de los Estados miembros así como a los miembros de sus familias.

- 2) Los trabajadores que sean apátridas o refugiados y residan en el territorio de uno de los Estados miembros, así como los miembros de sus familias, no pueden invocar los derechos conferidos por el Reglamento nº 1408/71, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento nº 2001/83, cuando se encuentren en una situación cuyos elementos estén todos situados únicamente en el interior de dicho Estado miembro.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken	
Colneric	von Bahr	Gulmann	
Edward	La Pergola	Puissochet	
Sevón	Wathelet	Schintgen	Skouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de octubre de 2001.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias