



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 14 de junio de 2016*

«Incumplimiento de Estado — Coordinación de los sistemas de seguridad social — Reglamento (CE) n.º 883/2004 — Artículo 4 — Igualdad de trato en relación con el acceso a las prestaciones de seguridad social — Derecho de residencia — Directiva 2004/38/CE — Legislación nacional que deniega la concesión de determinados complementos familiares o de un crédito fiscal por hijo a cargo a los nacionales de los demás Estados miembros que no tengan derecho de residencia legal»

En el asunto C-308/14,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 27 de junio de 2014,

Comisión Europea, representada por los Sres. D. Martin y M. Wilderspin, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. M. Holt y la Sra. J. Beeko, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J. Coppel, QC,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Primera, y los Sres. F. Biltgen y E. Levits, la Sra. M. Berger (Ponente) y el Sr. S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de junio de 2015;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de octubre de 2015;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1), al exigir que los solicitantes de complementos familiares o de un crédito fiscal por hijo a cargo tengan derecho de residencia en dicho Estado miembro.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 883/2004

- 2 El artículo 1, letras j) y z), del Reglamento n.º 883/2004 contiene las siguientes definiciones:

«Para los fines del presente Reglamento se entiende por:

[...]

j) “residencia”, el lugar en que una persona reside habitualmente;

[...]

z) “prestaciones familiares”, todas las prestaciones en especie o en metálico destinadas a hacer frente a los gastos familiares, con exclusión de los anticipos de pensiones alimenticias y los subsidios especiales de natalidad y adopción mencionados en el anexo I.»

- 3 El artículo 3, apartado 1, letra j), del citado Reglamento dispone lo siguiente:

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

[...]

j) las prestaciones familiares.»

- 4 El artículo 4 de dicho Reglamento, que lleva como epígrafe «Igualdad de trato», establece lo siguiente:

«Las personas a las cuales sean aplicables las disposiciones del presente Reglamento podrán acogerse a los beneficios y estarán sujetas a las obligaciones de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, salvo disposición en contrario del presente Reglamento.»

- 5 A tenor del artículo 11, apartados 1 y 3, del mismo Reglamento:

«1. Las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Esta legislación será determinada con arreglo al presente título.

[...]

3. A reserva de lo dispuesto en los artículos 12 a 16:

[...]

e) cualquier otra persona a la que no le sean aplicables las disposiciones de las letras a) a d) estará sujeta a la legislación del Estado miembro de residencia, sin perjuicio de otras disposiciones contenidas en el presente Reglamento que le garanticen prestaciones en virtud de la legislación de uno o varios de los demás Estados miembros.»

6 El artículo 67 del Reglamento n.º 883/2004 establece:

«Cualquier persona tendrá derecho a prestaciones familiares con arreglo a la legislación del Estado miembro competente, que serán extensivas a los miembros de su familia que residan en otro Estado miembro, como si residieran en el Estado miembro competente. [...]»

Reglamento (CE) n.º 987/2009

7 En su artículo 11, que lleva como epígrafe «Elementos necesarios para la determinación de la residencia», el Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2009, L 284, p. 1), dispone lo siguiente:

«1. En caso de discrepancia entre las instituciones de dos o más Estados miembros en cuanto a la determinación de la residencia de una persona a la que se aplique el Reglamento de base, las instituciones deberán establecer de común acuerdo el centro de interés del interesado a partir de una evaluación global de toda la información disponible relacionada con los hechos pertinentes, que podrá incluir, según el caso:

- a) la duración y continuidad de su presencia en el territorio de los Estados miembros afectados;
- b) la situación personal del interesado, incluidos:
 - i) la naturaleza y condiciones específicas de la actividad ejercida, si la hay, en particular el lugar donde se ejerce habitualmente la actividad, la estabilidad de la actividad y la duración de cualquier contrato de trabajo,
 - ii) su situación familiar y los lazos familiares,
 - iii) el ejercicio de toda actividad no remunerada,
 - iv) en el caso de los estudiantes, su fuente de ingresos,
 - v) el alojamiento, en particular su grado de permanencia,
 - vi) el Estado miembro en el que se considere que la persona tiene su residencia fiscal.

2. Cuando la consideración de los diversos criterios basados en hechos pertinentes como se enuncian en el apartado 1 no permita a las instituciones afectadas llegar a un acuerdo, se considerará decisiva para determinar el lugar efectivo de residencia la voluntad de la persona, según se desprenda de tales hechos y circunstancias, y en especial las razones que la llevaron a trasladarse.»

Directiva 2004/38/CE

8 En su artículo 7, que lleva como epígrafe «Derecho de residencia por más de tres meses», 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), dispone lo siguiente:

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

- a) es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro de acogida, o
- 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
- c)
 - está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional, y
 - cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en el Estado miembro de acogida y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, o
- d) es un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas en las letras a), b) o c).

[...]

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

- a) si sufre una incapacidad laboral temporal resultante de una enfermedad o accidente;
- b) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado, tras haber estado empleado durante más de un año, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo;
- c) si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo. En este caso, la condición de trabajador se mantendrá durante un período que no podrá ser inferior a seis meses;
- d) si sigue una formación profesional. Salvo que se encuentre en situación de paro involuntario, el mantenimiento de la condición de trabajador exigirá que la formación guarde relación con el empleo previo.

[...]»

9 A tenor del artículo 14, apartados 1 a 3, de la citada Directiva:

«1. Los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias gozarán del derecho de residencia previsto en el artículo 6 mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

2. Los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias gozarán del derecho de residencia establecido en los artículos 7, 12 y 13 mientras cumplan las condiciones en ellos previstas.

En casos específicos en los que existan dudas razonables en cuanto al cumplimiento, por parte de un ciudadano de la Unión o de los miembros de su familia, de las condiciones establecidas en los artículos 7, 12 y 13, los Estados miembros podrán comprobar si se cumplen dichas condiciones. Dicha comprobación no se llevará a cabo sistemáticamente.

3. El recurso a la asistencia social del Estado miembro de acogida de un ciudadano de la Unión o de un miembro de [...] su familia no tendrá por consecuencia automática una medida de expulsión.»

10 Según el artículo 15, apartado 1, de la misma Directiva:

«Los procedimientos previstos en los artículos 30 y 31 se aplicarán, por analogía, a toda decisión que restrinja la libertad de circulación del ciudadano de la Unión o los miembros de su familia por motivos que no sean de orden público, seguridad pública o salud pública.»

11 El artículo 24 de la misma Directiva, cuyo epígrafe es «Igualdad de trato», establece lo siguiente:

«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.»

Derecho del Reino Unido

Normativa en materia de complementos familiares

12 El artículo 141 de la Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (Ley de 1992 en materia de cotizaciones y prestaciones de la seguridad social; en lo sucesivo, «Ley de 1992») dispone lo siguiente:

«Toda persona que tenga a su cargo uno o más hijos menores o un joven que tenga la consideración de hijo a cargo durante la semana de que se trate tendrá derecho, con arreglo a lo dispuesto en el presente Título de esta Ley, a determinadas prestaciones correspondientes a esa semana respecto del hijo o de cada uno de los hijos a su cargo.»

- 13 Las prestaciones a las que se refiere el artículo 141 de la Ley de 1992 (en lo sucesivo, «complementos familiares») son prestaciones destinadas, en particular, a cubrir parte de los gastos que, para quien tiene uno o más hijos a su cargo, derivan del cuidado de los mismos. Los complementos familiares se abonan respecto de cada uno de los hijos a cargo, si bien la cuantía abonada en relación con el primer hijo es superior a la que se abona respecto de los siguientes hijos. Los complementos familiares constituyen prestaciones universales no contributivas cuyo coste se financia con carácter general mediante los impuestos. No obstante, los solicitantes de complementos familiares que disponen de mayores ingresos están sujetos a la obligación tributaria de restituir un importe equivalente, como máximo, a los complementos percibidos.
- 14 El artículo 146 de la Ley de 1992 dispone lo siguiente:
- «1) No se abonará ninguna prestación semanal de complementos familiares en concepto de un hijo menor o de un joven que tenga la consideración de hijo a cargo si éste no se encuentra en Gran Bretaña durante la semana de que se trate.
- 2) Nadie podrá reclamar una prestación semanal de complementos familiares si no se encuentra en Gran Bretaña durante la semana de que se trate.
- 3) A efectos de los puntos 1) o 2), podrán determinarse las circunstancias en las que deberá considerarse que una persona se encuentra en Gran Bretaña o no se encuentra allí.»
- 15 La regla n.º 23 del Child Benefit (General) Regulations 2006 (SI 2006/223) [Reglamento (General) de 2006 en materia de complementos familiares] dispone lo siguiente:
- «1) Deberá considerarse que una persona no se encuentra en Gran Bretaña, a efectos del artículo 146, punto 2, de la [Ley de 1992], si dicha persona no reside de manera habitual en el Reino Unido.
- 2) El punto 1 no se aplicará a los funcionarios de la Corona con destino en el extranjero ni a los cónyuges de éstos.
- 3) Deberá considerarse que reside habitualmente en el Reino Unido una persona que se encuentre en Gran Bretaña por el hecho de haber sido expulsada de un país distinto o de haber sido sometida a la prohibición legal de estancia en este último país.
- 4) Deberá considerarse que una persona no se encuentra en Gran Bretaña, a efectos del artículo 146, punto 2, de la Ley de 1992, cuando dicha persona haya solicitado ser beneficiario de complementos familiares a partir del 1 de mayo de 2004 y no tenga derecho de residencia en el Reino Unido.»
- 16 En lo que atañe a las solicitudes de complementos familiares formuladas en Irlanda del Norte, existen disposiciones equivalentes. Se trata, por un lado, del artículo 142 de la Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 [Ley (Irlanda del Norte) de 1992 en materia de cotizaciones y prestaciones de la seguridad social], disposición que exige que el solicitante se encuentre «en Irlanda del Norte» durante la semana de que se trae, y, por otro lado, de la regla n.º 27 del Reglamento (General) de 2006 en materia de complementos familiares, que establece condiciones similares a las previstas por la regla n.º 23 de dicho Reglamento en lo que atañe a las solicitudes formuladas en Gran Bretaña.

Normativa en materia de crédito fiscal

- 17 La Tax Credits Act 2002 (Ley de 2002 relativa al crédito fiscal) establece un régimen de crédito fiscal por hijo a cargo. Según las precisiones aportadas por el Reino Unido en su escrito de contestación a la demanda, el mencionado régimen fue establecido con el fin de agrupar las ayudas a las familias en el

régimen fiscal y social en una prestación social única, pues dicho régimen incluía varias modalidades ya existentes de ayudas en favor de los hijos menores supeditas a los recursos económicos de la familia. El objetivo que se perseguía con la promulgación de la citada Ley era luchar contra la pobreza infantil. El crédito fiscal por hijo a cargo se abona a la persona o personas que tengan la responsabilidad de uno varios hijos menores (artículo 8 de la Ley de 2002 relativa al crédito fiscal). Su importe depende de los recursos económicos de las personas afectadas y la cuantía de las prestaciones se gradúa en función del número de hijos que componen la familia y cuando los ingresos de ésta superan un determinado umbral. El régimen fiscal de que se trata ha sustituido al conjunto de prestaciones dispersas que, justificadas por la existencia de hijos a cargo, se abonaban a los beneficiarios de prestaciones cuya concesión e importe dependían de los recursos económicos de los solicitantes. El crédito fiscal por hijo a cargo es una prestación cuyo coste se financia con carácter general mediante los impuestos.

- 18 El artículo 3 de la Ley de 2002 relativa al crédito fiscal, que lleva como epígrafe «Solicitudes», dispone lo siguiente:

«[...]

- 3) La solicitud de un crédito fiscal podrá ser presentada
- a) conjuntamente por los dos miembros de una pareja que tengan ambos al menos dieciséis años de edad y que se encuentren en el Reino Unido, o
 - b) por una persona que tenga al menos dieciséis años de edad y que se encuentre en el Reino Unido, pero que no tenga derecho a formular una solicitud al amparo de la letra a) (conjuntamente con otra persona).

[...]

- 7) A efectos de la presente Parte, podrán determinarse las circunstancias en las que deberá considerarse que una persona se encuentra en el Reino Unido o no se encuentra en él.»

- 19 La regla 3 del Tax Credits (Residence) Regulation 2003 (SI 2003/654) [Reglamento de 2003 relativo a los créditos fiscales (residencia)] dispone lo siguiente:

«1) Deberá considerarse que una persona no se encuentra en el Reino Unido, a efectos de la Parte 1 de la Ley de 2002 relativa al crédito fiscal, si dicha persona no reside habitualmente en el Reino Unido.

[...]

- 4) A efectos del crédito fiscal correspondiente a las personas activas, deberá considerarse que una persona reside habitualmente en el Reino Unido si ejerce en dicho Estado sus derechos como trabajador de conformidad con el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 del Consejo[, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO 1968, L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77)], en su versión modificada por la [Directiva 2004/38] o con el Reglamento (CEE) n.º 1251/70 de la Comisión[, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo (DO 1970, L 142, p. 24; EE 05/01, p. 93)] o si tiene derecho de residencia en el Reino Unido de conformidad con la [Directiva n.º 2004/38].

- 5) Deberá considerarse que una persona no se encuentra en el Reino Unido, a efectos de la Parte 1 de la Ley de 2002 relativa al crédito fiscal:
- a) cuando haya formulado una solicitud de crédito fiscal por hijo a cargo [...], a partir del 1 de mayo de 2004, y
 - b) no tenga derecho de residencia en el Reino Unido.»

Immigration Act 1971

20 A tenor del artículo 2 de la Immigration Act 1971 (Ley de 1971 sobre inmigración):

«Reconocimiento del derecho de residencia en el Reino Unido

1) En virtud de la presente Ley, una persona tendrá derecho a residir en el Reino Unido:

a) si tiene la nacionalidad británica; o

b) si es un ciudadano de la Commonwealth que

i) inmediatamente antes de la entrada en vigor de la British Nationality Act 1981 [(Ley de 1981 en materia de nacionalidad británica)], fuera un ciudadano de la Commonwealth con derecho a residir en el Reino Unido en virtud del artículo 2, apartado 1, letra d), o del artículo 2, apartado 2, de la presente Ley en su versión vigente en aquel momento;

ii) y no haya dejado entretanto de ser ciudadano de la Commonwealth. [...]»

Procedimiento administrativo previo

21 Tras haber recibido numerosas quejas de nacionales de otros Estados miembros residentes en el Reino Unido denunciando el hecho de que las autoridades británicas competentes les hubieran denegado el disfrute de determinadas prestaciones sociales basándose en que no tenían derecho de residencia en dicho Estado miembro, la Comisión remitió a éste una petición de clarificación en el curso del año 2008.

22 Mediante dos escritos fechados el 1 de octubre de 2008 y el 20 de enero de 2009, el Reino Unido confirmó que, con arreglo a la legislación nacional, mientras que el derecho de residencia en el Reino Unido se concede a todos los nacionales de dicho Estado miembro, se considera que los nacionales de otros Estados miembros, en determinadas circunstancias, no gozan del derecho de residencia. Según el Gobierno del Reino Unido, esta restricción se basa en el concepto de «derecho de residencia» tal como se configura en la Directiva 2004/38 y en las limitaciones que ésta establece a dicho derecho, en particular, en la exigencia de que una persona que no ejerza ninguna actividad económica disponga de recursos suficientes para no convertirse en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

23 El 4 de junio de 2010, la Comisión remitió al Reino Unido un escrito de requerimiento identificando las disposiciones de su normativa que establecían que, para poder ser beneficiarios de determinadas prestaciones, los solicitantes de éstas debían tener derecho de residencia en dicho Estado como requisito previo para poder ser considerados residentes habituales en el Reino Unido (en lo sucesivo, «criterio del derecho de residencia»).

24 Mediante escrito de 30 de julio de 2010, el Reino Unido respondió al escrito de requerimiento argumentando que su sistema nacional no era discriminatorio y que el criterio del derecho de residencia se justificaba en cuanto medida proporcionada para garantizar que las prestaciones se abonaran a personas suficientemente integradas en el Reino Unido.

25 El 29 de septiembre de 2011, la Comisión emitió un dictamen motivado, al cual el Reino Unido respondió mediante escrito de 29 de noviembre de 2011.

26 Al no considerar satisfactoria dicha respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre el ámbito del recurso

- 27 Habida cuenta de la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), la Comisión decidió circunscribir su recurso a los complementos familiares y al crédito fiscal por hijo a cargo (en lo sucesivo, «prestaciones sociales controvertidas»), con exclusión de las «prestaciones especiales en metálico no contributivas», que habían sido también objeto del dictamen motivado y que, con arreglo a la citada sentencia del Tribunal de Justicia, pueden ser calificadas de «asistencia social» a los efectos del artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 28 La imputación que la Comisión formula con carácter principal contra el Reino Unido reside en el hecho de que, al exigir a los solicitantes de las prestaciones sociales controvertidas que cumplan el criterio del derecho de residencia para poder ser tratados como residentes habituales en dicho Estado miembro, el Reino Unido ha añadido un requisito que no figura en el Reglamento n.º 883/2004. Según la Comisión, tal requisito priva a las personas que no lo cumplen de la cobertura prevista por la legislación en materia de seguridad social en uno de los Estados miembros, cobertura que dicho Reglamento tiene por objeto garantizar.
- 29 Según la Comisión, en virtud del artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, una persona que no ejerza ninguna actividad económica estará sujeta, en principio, a la legislación del Estado miembro de residencia. A este respecto, el artículo 1, letra j), de dicho Reglamento define la «residencia», a efectos del propio Reglamento, como el lugar en que una persona reside habitualmente, teniendo el concepto de «residencia habitual» un significado autónomo en el Derecho de la Unión.
- 30 A juicio de la Comisión, de conformidad con la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia y, en particular, con el apartado 29 de la sentencia de 25 de febrero de 1999, Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96), el mencionado concepto designa el lugar donde se encuentra el centro habitual de los intereses de la persona de que se trate. Para determinar el centro de los intereses al que se acaba de aludir, procederá tener en cuenta, en particular, la situación familiar del trabajador, las razones que le han llevado a desplazarse, la duración y la continuidad de su residencia, el hecho de disponer, en su caso, de un empleo estable y la intención del trabajador, deducida de todas las circunstancias.
- 31 Más concretamente, el lugar en cuestión deberá determinarse en función de las circunstancias de hecho y de la situación de las personas de que se trate, con independencia de su estatuto jurídico en el Estado miembro de acogida y del hecho de que gocen o no del derecho de residencia en su territorio, sobre la base, por ejemplo, de la Directiva 2004/38. En consecuencia, añade la Comisión, el Reglamento n.º 883/2004 atribuye un sentido específico al concepto de «residencia», que es independiente del significado que se le atribuye en otros actos del Derecho de la Unión o en el Derecho nacional y que no está supeditado a eventuales requisitos legales previos.
- 32 La Comisión añade que la finalidad del artículo 11 del Reglamento n.º 883/2004 no es armonizar el Derecho material de los Estados miembros, sino más bien configurar un sistema de normas de conflicto que tenga como efecto sustraer al legislador nacional la facultad de determinar el alcance y las condiciones de aplicación de su propia legislación nacional en la materia. De este modo, concluye la Comisión, el objetivo que persigue tal sistema es, por un lado, garantizar que se aplique un único

régimen de seguridad social y, por otro, evitar que se prive de protección en materia de seguridad social a las personas a las que se refiere el Reglamento n.º 883/2004, por no existir legislación que les resulte aplicable.

- 33 Con carácter subsidiario, la Comisión alega que, al supeditar el derecho a obtener determinadas prestaciones de seguridad social a un requisito que sus propios nacionales cumplen automáticamente, como es el criterio del derecho de residencia, el Reino Unido ha generado una situación de discriminación directa en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros, infringiendo de este modo el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004.
- 34 Según la Comisión, el Reino Unido modificó su posición en el curso del procedimiento administrativo previo, al sostener, en un primer momento, que el criterio del derecho de residencia no era sino uno de los extremos que debían verificarse para determinar si una persona tiene su residencia habitual en dicho Estado miembro y, en un segundo momento, que se trataba de un requisito distinto del requisito de la residencia habitual, discriminatorio pero justificado.
- 35 A este respecto, la Comisión, basándose en las conclusiones del Abogado General presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de abril de 2010, Bressol y otros (C-73/08, EU:C:2010:181), considera que el criterio del derecho de residencia genera una discriminación directa por razón de la nacionalidad, habida cuenta de que se trata de un requisito que se aplica únicamente a los extranjeros, puesto que los nacionales británicos que residen en el Reino Unido lo cumplen automáticamente.
- 36 Por otra parte, aunque hubiera que admitir que el criterio del derecho de residencia sólo da lugar a una discriminación indirecta, como afirma el Reino Unido, este último no ha aportado, según la Comisión, ningún argumento que permita considerar que la desigualdad de trato en cuestión resulta apropiada y proporcionada en relación con el objetivo que persigue la legislación nacional de que se trata, que consiste en garantizar que exista un verdadero vínculo entre el solicitante de la prestación y el Estado miembro de acogida.
- 37 Por otro lado, la Comisión discrepa del argumento alegado por el Reino Unido según el cual las personas que no ejercen actividades económicas no deberían convertirse en una carga para el sistema de protección social del Estado de acogida, salvo si tales personas mantienen un grado de conexión suficiente con dicho Estado. La Comisión admite que un Estado miembro de acogida quiera comprobar la existencia del vínculo que el solicitante de la prestación mantiene con el Estado en cuestión, pero que, en el caso de las prestaciones de la seguridad social, fue el propio legislador de la Unión Europea quien estableció, a través del Reglamento n.º 883/2004, los medios para verificar la existencia de tal vínculo —a saber, en el presente caso, en virtud del criterio de la residencia habitual—, sin que los Estados miembros puedan modificar las disposiciones del citado Reglamento ni añadir nuevos requisitos.
- 38 El Reino Unido refuta, en su escrito de contestación a la demanda, la imputación formulada por la Comisión con carácter principal, invocando al efecto, en particular, la sentencia de 19 de septiembre 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, apartado 44), en la que el Tribunal de Justicia, tras haber desestimado alegaciones idénticas a las que la Comisión formula en el caso de autos, declaró que «nada se opone, en principio, a que la concesión de prestaciones sociales a ciudadanos de la Unión que no ejercen actividades económicas esté supeditada a la exigencia de que éstos cumplan los requisitos para disponer del derecho de residencia legal en el Estado miembro de acogida».
- 39 El Reino Unido precisa que el Tribunal de Justicia declaró también que el artículo 70, apartado 4, del Reglamento n.º 883/2004 —que establece, a semejanza de su artículo 11, una «norma de conflicto» que tiene por finalidad evitar la aplicación simultánea de varias legislaciones nacionales a una misma situación e impedir que las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del citado Reglamento se vean privadas de protección en materia de seguridad social, a falta de legislación que les resulte aplicable—, no tiene por objeto determinar los requisitos materiales para que exista el derecho a las

prestaciones sociales en cuestión, a saber, prestaciones especiales en metálico no contributivas, de manera que corresponde, en principio, a la legislación de cada Estado miembro determinar estos requisitos. Según el Reino Unido, idéntico razonamiento resulta aplicable a la norma de conflicto contenida en el artículo 11 del Reglamento n.º 883/2004, la cual cumple la misma función que el artículo 70, apartado 4, de dicho Reglamento, que se refiere específicamente a las prestaciones especiales en metálico no contributivas, a los efectos de determinar la legislación aplicable al solicitante.

- 40 En lo que atañe a la imputación formulada por la Comisión con carácter subsidiario, basada en la existencia de una discriminación directa y a la que se hace referencia en el apartado 33 de la presente sentencia, el Reino Unido afirma que tal imputación no figura en el dictamen motivado que la Comisión le remitió en el curso del procedimiento administrativo previo y aparece por primera vez en el escrito de demanda, de manera que el Tribunal de Justicia debería declarar la inadmisibilidad de la misma.
- 41 Por otro lado, el Reino Unido alega que el Tribunal de Justicia ha declarado ya en reiteradas ocasiones que es legítimo exigir a aquellos ciudadanos de la Unión Europea que no ejercen actividades económicas que, para poder ser beneficiarios de prestaciones de la seguridad social, aporten la prueba de que gozan de derecho de residencia y que el legislador de la Unión, en la Directiva 2004/38, autoriza expresamente a los Estados miembros de acogida a supeditar su intervención a tal requisito, a fin de que los mencionados ciudadanos no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social de esos Estados. A la luz de esta exigencia debe interpretarse el principio de igualdad de trato del artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004.
- 42 Por último, el Reino Unido observa que la verificación del criterio del derecho de residencia no es sino uno de los tres requisitos acumulativos que deben concurrir para poder acreditar que el solicitante «se encuentra» en el Reino Unido, a efectos de la legislación nacional. Los otros dos requisitos —a saber, la presencia en el territorio y la residencia habitual— podrían o no cumplirse con independencia de la nacionalidad del solicitante, de manera que un nacional británico no cumpliría automáticamente el requisito relativo al hecho de «encontrarse» en el Reino Unido, que da lugar al nacimiento del derecho a las prestaciones sociales controvertidas.
- 43 El Reino Unido reconoce que el cumplimiento de estos requisitos es ciertamente más fácil en el caso de sus propios nacionales que en el de los nacionales de otros Estados miembros y que se trata de una medida indirectamente discriminatoria. No obstante, basándose en las consideraciones del Tribunal de Justicia que figuran en el apartado 44 de la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), y que se inscriben en un contexto similar, dicho Estado miembro considera que la medida se justifica objetivamente por la necesidad de salvaguardar las finanzas públicas, dado que las prestaciones sociales controvertidas no se financian con las cotizaciones de los beneficiarios, sino mediante los impuestos. Por lo demás, concluye el Reino Unido, nada indica que tal medida resulte desproporcionada para alcanzar el objetivo perseguido, en los términos expuestos en los apartados 71 a 78 de la citada sentencia del Tribunal de Justicia.
- 44 En su escrito de réplica, la Comisión alega, por lo que respecta a la imputación formulada con carácter principal, que la sentencia de 19 de septiembre 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), se refería únicamente a la aplicación de la Directiva 2004/38 en relación con las prestaciones especiales en metálico no contributivas, que presentan características tanto de seguridad social como de asistencia social, mientras que el presente asunto se refiere a dos prestaciones familiares a efectos del artículo 3, apartado 1, letra j), del Reglamento n.º 883/2004, es decir, a verdaderas prestaciones de seguridad social, en relación con las cuales la Directiva 2004/38 no resulta aplicable. A este respecto, la Comisión pone de relieve que, en el apartado 44 de la citada sentencia, se suscita un problema de divergencia de traducción entre las versiones en lengua inglesa y en lengua alemana, puesto que la

primera utiliza los términos «*social security benefits*» («prestaciones de la seguridad social»), mientras que en la segunda, que es la versión auténtica, se utiliza el concepto más amplio de «*Sozialleistungen*» («prestaciones sociales»).

- 45 Por otro lado, la Comisión sostiene que la legislación del Reino Unido, en lugar de favorecer la libre circulación de los ciudadanos de la Unión —que constituye el objetivo que subyace en la legislación de la Unión en materia de coordinación de los regímenes de seguridad social—, restringe dicha libre circulación, al establecer un obstáculo que adopta la forma de una discriminación por razón de la nacionalidad. La Comisión añade que ello tendría como consecuencia la posibilidad de que una persona no tuviera derecho a las prestaciones sociales ni en su Estado de origen —en el que ya no tendría su residencia habitual— ni en el Estado de acogida, si no gozara en este último del derecho de residencia.
- 46 Por último, en lo que atañe a la imputación formulada con carácter subsidiario, la Comisión discrepa de la interpretación que el Reino Unido hace de la norma de conflicto contenida en el artículo 11 del Reglamento n.º 883/2004, puesto que de la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), se deduce, a su juicio, que el principio en virtud del cual los Estados miembros pueden legítimamente imponer restricciones a fin de evitar que los ciudadanos de la Unión que acojan se conviertan en una carga excesiva para sus sistemas de asistencia social, se circunscribe a la asistencia social y no se extiende a las prestaciones de seguridad social.
- 47 Por otro lado, en lo que atañe a la eventual justificación del requisito relacionado con el criterio del derecho de residencia, la Comisión sostiene que el Reino Unido no aduce ningún dato en cuanto a la proporcionalidad de tal requisito en relación con el objetivo que persigue la legislación nacional. El indicador del «derecho de residencia», a saber, la comprobación del derecho de residencia, constituye un mecanismo automático que impedirá sistemática e ineluctablemente que perciban prestaciones los solicitantes que no se atengan al mencionado criterio, al margen de cuál sea su situación personal y con independencia de en qué medida hayan pagado impuestos y abonado cotizaciones a la seguridad social en el Reino Unido. Así pues, concluye la Comisión, este mecanismo no permite la compleja apreciación individual que el Tribunal de Justicia exige a los Estados miembros de acogida en virtud de la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).
- 48 En el escrito de duplica, el Reino Unido insiste en que su Derecho nacional resulta aplicable en virtud de la norma de conflicto contenida en el Reglamento n.º 883/2004 y en que una persona cuya residencia habitual se encuentre en su territorio puede no tener, pese a todo, derecho a las prestaciones sociales controvertidas.
- 49 En cuanto a la divergencia entre las distintas versiones lingüísticas de la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), el Reino Unido considera que la expresión «*social benefits*» es más amplia que la expresión «*social security benefits*» y que, si bien es cierto que en la citada sentencia el Tribunal de Justicia utilizó en las versiones en lenguas alemana y francesa la primera expresión en lugar de la segunda, esta circunstancia amplía el ámbito de aplicación del principio enunciado en el apartado 44 de la citada sentencia, que se extiende igualmente a las prestaciones de la seguridad social. A juicio del Reino Unido, en modo alguno se deduce de aquella sentencia que las consideraciones expuestas por el Tribunal de Justicia se circunscriban exclusivamente a las prestaciones especiales en metálico no contributivas, extremo que, por lo demás, se ha visto confirmado, según aquel Estado miembro, por la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358).
- 50 Por otro lado, según el Reino Unido, resulta difícil concebir que los Estados miembros no estén obligados a abonar prestaciones especiales en metálico no contributivas, que garantizan unos ingresos mínimos de subsistencia, a los ciudadanos de la Unión que no tengan derecho de residencia, mientras que sí tuvieran, en cambio, la obligación de abonarles prestaciones como las prestaciones sociales que son objeto de controversia y que van más allá de la garantía de unos ingresos mínimos de subsistencia,

habida cuenta de que estas últimas prestaciones, en la medida en que se financian mediante los impuestos, pueden también suponer una carga excesiva para las finanzas públicas del Estado de acogida, en el sentido de la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).

- 51 El Reino Unido añade que las prestaciones sociales controvertidas presentan en todo caso características propias de la asistencia social, aunque eso no sea requisito imprescindible para que el principio establecido en la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), que se refiere a las «prestaciones sociales» en general, resulte también aplicable a las prestaciones sociales controvertidas. Según dicho Estado miembro, el Tribunal de Justicia ha confirmado en la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), que sólo los ciudadanos de la Unión económicamente inactivos cuya residencia satisfaga los requisitos del artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/38 pueden invocar el derecho a la igualdad de trato respecto de los nacionales en el acceso a las prestaciones sociales.
- 52 Por último, el Reino Unido alega que la Comisión, al sostener por primera vez en el escrito de réplica que el criterio del derecho de residencia es «un mecanismo automático» que no permite una apreciación de las circunstancias del caso concreto como lo exige el Tribunal de Justicia en la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), está invocando un motivo nuevo, cuya inadmisibilidad debe declararse por esta razón, de conformidad con el artículo 127 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 53 A este respecto, el Reino Unido alega también que es errónea la concepción del funcionamiento del criterio del derecho de residencia tal como la ha expuesto la Comisión en esta nueva imputación. En la práctica, el servicio administrativo que gestiona las prestaciones sociales controvertidas tiene en cuenta, entre otros datos, la información facilitada por el Department for Work and Pensions (Departamento de Trabajo y de Pensiones) para determinar si una persona ha acudido a la asistencia social. La mencionada información permite a dicho servicio determinar si el solicitante goza de derecho de residencia en el Reino Unido y si puede, por tanto, ser beneficiario de las prestaciones sociales controvertidas. Cuando no resulta posible determinar si el solicitante goza o no del derecho de residencia, se procede a una evaluación individual de su situación personal, en la que se incluyen tanto las cotizaciones a la seguridad social que haya podido abonar como el hecho de que busque activamente trabajo y tenga oportunidades reales de ser contratado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la calificación de las prestaciones sociales controvertidas

- 54 A fin de examinar la procedencia del presente recurso por incumplimiento, es importante determinar, con carácter preliminar, si las prestaciones sociales controvertidas deben calificarse de «prestaciones de asistencia social» o de «prestaciones de seguridad social».
- 55 A este respecto, procede recordar que el presente recurso por incumplimiento versa sobre los complementos familiares (*child benefit*) y sobre el crédito fiscal por hijo a cargo (*child tax credit*), a saber, dos prestaciones en metálico cuya finalidad es contribuir a atender a los gastos de la familia y que no se financian con las cotizaciones de los beneficiarios, sino mediante la recaudación de tributos.
- 56 Ninguna de las prestaciones mencionadas ha sido inscrita por el Reino Unido en el anexo X del Reglamento n.º 883/2004 y es pacífico entre las partes que no se trata de prestaciones especiales en metálico no contributivas, en el sentido del artículo 70 del citado dicho Reglamento.
- 57 En lo que atañe a los complementos familiares, del artículo 141 de la Ley de 1992 resulta que toda persona que tenga al menos un hijo a su cargo tendrá derecho a complementos semanales respecto de cada hijo a cargo, de conformidad con las disposiciones de dicha Ley.

- 58 Consta en autos que los complementos familiares constituyen una prestación social destinada, en particular, a compensar en parte los gastos que ha de soportar una persona que tenga uno o varios hijos a su cargo. En principio, se trata de una prestación universal que se concede a toda persona que la solicite. No obstante, los solicitantes que disfrutaran de ingresos elevados deberán reembolsar, en el marco del cumplimiento de sus obligaciones tributarias, una cantidad de un importe equivalente, como máximo, a la prestación percibida.
- 59 En cuanto al crédito fiscal, consta asimismo en autos que se trata de una prestación en metálico que se abona a toda persona que tenga uno o varios hijos a cargo, cuya cuantía varía en función de la renta familiar y del número de hijos a cargo, así como de otros factores relacionados con la situación individual de la familia de que se trate. A pesar de su denominación, el crédito fiscal por hijo a cargo corresponde a una cantidad que la Administración competente abona periódicamente a los beneficiarios y que parece estar relacionada con su condición de contribuyentes. Esta prestación vino a sustituir a una serie de prestaciones complementarias que se abonaban a los solicitantes de diversos subsidios de manutención, que se encontraban vinculados a los ingresos y que eran percibidos en concepto de hijos a su cargo, y cuyo objetivo general era reducir la pobreza infantil.
- 60 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, unas prestaciones que se conceden automáticamente a las familias que responden a ciertos criterios objetivos relativos, en particular, al número de sus miembros, sus ingresos y sus recursos patrimoniales, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales, y que están destinadas a compensar las cargas familiares, deben tener la consideración de prestaciones de la seguridad social (véanse, en este sentido, entre otras, las sentencias de 16 de julio de 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, apartado 22, y de 10 de octubre de 1996, Hoefer y Zachow, C-245/94 y C-312/94, EU:C:1996:379, apartado 27).
- 61 La aplicación de los criterios mencionados en el apartado anterior a las prestaciones sociales controvertidas implica que estas últimas deben calificarse de «prestaciones de seguridad social», a efectos del artículo 3, apartado 1, letra j), del Reglamento n.º 883/2004, en relación con el artículo 1, letra z), de ese mismo Reglamento.

– Sobre el motivo invocado con carácter principal

- 62 Mediante el motivo invocado con carácter principal para fundamentar el presente recurso, la Comisión imputa al Reino Unido haber supeditado el reconocimiento de las prestaciones sociales controvertidas al requisito de que el solicitante no sólo se atenga al criterio consistente en el hecho de que «resida habitualmente» en el territorio del Estado miembro de acogida, previsto en el artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, en relación con el artículo 1, letra j), de ese mismo Reglamento, sino que, además, cumpla el criterio del derecho de residencia. De este modo, según la Comisión, el examen de este último criterio establece un requisito adicional que no está previsto.
- 63 A este respecto, procede hacer constar que el artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, en el que se basa la Comisión, contiene una «norma de conflicto» destinada a determinar la legislación nacional aplicable a la percepción de las prestaciones de seguridad social enumeradas en el artículo 3, apartado 1, del citado Reglamento, entre las que figuran las prestaciones familiares, prestaciones que tienen derecho a solicitar las personas distintas de las personas a que se hace referencia en las letras a) a d) del artículo 11, apartado 3, del mismo Reglamento, es decir, entre otras, las personas que no ejercen actividades económicas.
- 64 La finalidad del artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004 no es sólo evitar la aplicación simultánea de varias legislaciones nacionales a una situación determinada y las complicaciones que puedan resultar de ello, sino también impedir que las personas comprendidas en

el ámbito de aplicación del citado Reglamento se vean privadas de protección en materia de seguridad social, a falta de legislación que les resulte aplicable (véase, en particular, la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, apartado 40 y jurisprudencia citada).

- 65 En cambio, la citada disposición, en cuanto tal, no tiene por objeto determinar los requisitos materiales para que exista el derecho a las prestaciones de seguridad social. Corresponde, en principio, a la legislación de cada Estado miembro determinar tales requisitos (véanse, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, apartado 41 y jurisprudencia citada, así como la sentencia de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 89).
- 66 Por consiguiente, no cabe deducir del artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, en relación con el artículo 1, letra j), del mismo Reglamento, que el Derecho de la Unión se oponga a una disposición nacional que supedita el derecho a obtener prestaciones sociales, tales como las prestaciones sociales controvertidas, a la circunstancia de que el solicitante goce de derecho de residencia legal en el Estado miembro de que se trate.
- 67 En efecto, el Reglamento n.º 883/2004 no instituye un régimen común de seguridad social, sino que deja subsistir regímenes nacionales distintos y su único objetivo es articular la coordinación entre estos últimos a fin de garantizar el ejercicio efectivo de la libre circulación de personas. De este modo, el referido Reglamento permite que subsistan diferentes regímenes que generan créditos diversos frente a instituciones diversas, con respecto a las cuales el beneficiario posee derechos directos en virtud, ya sea únicamente del Derecho interno, ya del Derecho interno completado por el Derecho de la Unión si ello resulta necesario (sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, apartado 43).
- 68 Ahora bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que nada se opone, en principio, a que la concesión de prestaciones sociales a ciudadanos de la Unión que no ejercen actividades económicas esté supeditada a la exigencia de que éstos cumplan los requisitos para gozar del derecho de residencia legal en el Estado miembro de acogida (véanse, en este sentido, entre otras, las sentencias de 19 de septiembre de 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, apartado 44, y de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 83).
- 69 Así pues, contrariamente a lo que alega la Comisión, la norma de conflicto contenida en el artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004 no resulta desvirtuada por el criterio del derecho de residencia, pues éste forma parte integrante de los requisitos para el reconocimiento de las prestaciones sociales controvertidas.
- 70 Sentado lo anterior, procede declarar que tampoco puede prosperar la alegación de la Comisión según la cual una persona que no cumple los requisitos exigidos para poder ser beneficiario de las prestaciones sociales controvertidas se encuentra en una situación en la que no le resulta aplicable ni el Derecho de la Unión ni el Derecho de ningún Estado miembro.
- 71 En efecto, una situación de este tipo no es diferente de aquella en la que se encuentra un solicitante que no reúna alguno de los requisitos exigidos para poder ser beneficiario de una prestación familiar por alguna razón distinta y que, por ello, no tendría efectivamente derecho a tal tipo de prestación en ningún Estado miembro. Ahora bien, esta circunstancia no obedecería al hecho de que no le resultara aplicable ningún Derecho, sino a que el solicitante en cuestión no cumpliría los requisitos materiales previstos en el Estado miembro cuya legislación le resulta aplicable en virtud de las normas de conflicto.
- 72 A este respecto, también es importante recordar que, en su respuesta al dictamen motivado, el Reino Unido negó insistentemente que su voluntad hubiera sido supeditar la verificación del carácter habitual de la residencia del solicitante en su territorio al requisito, entre otros, de gozar en dicho territorio de un derecho de residencia legal. En efecto, tal y como observó sustancialmente el

Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, en ninguna parte de la documentación aportada al Tribunal de Justicia consta que haya sido voluntad del Reino Unido vincular el criterio del derecho de residencia a la comprobación de la residencia habitual, en el sentido del artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004. Tal y como el Reino Unido alegó en la vista, la legalidad de la residencia del solicitante en el territorio de dicho Estado miembro constituye un requisito material que las personas que no ejercen actividades económicas deben cumplir para poder ser beneficiarios de las prestaciones sociales controvertidas.

73 Habida cuenta de las consideraciones anteriormente expuestas, procede desestimar el motivo invocado por la Comisión con carácter principal, en la medida en que dicha institución no ha demostrado que el criterio del derecho de residencia establecido por la legislación del Reino Unido afecte, en cuanto tal, a la disposición del artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, en relación con el artículo 1, letra j), de ese mismo Reglamento.

– Sobre el motivo invocado con carácter subsidiario

74 Con carácter subsidiario, para el supuesto de que se declare que la verificación del criterio del derecho de residencia no se ha incorporado, en cuanto tal, a la verificación de la residencia habitual del solicitante de las prestaciones sociales controvertidas y que el examen de ese primer criterio se efectuó de manera autónoma, la Comisión sostiene que la incorporación del criterio del derecho de residencia a la legislación nacional produce ineluctablemente una discriminación directa o, cuando menos, indirecta, prohibida por el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004.

75 A este respecto, cabe recordar que, tal y como se mencionó en el apartado 68 de la presente sentencia, nada se opone, en principio, a que la concesión de prestaciones sociales a ciudadanos de la Unión que no ejercen actividades económicas esté supeditada al requisito material de que éstos se atengan a lo que se exige para gozar del derecho de residencia legal en el Estado miembro de acogida.

76 Ahora bien, no es menos cierto que un Estado miembro de acogida que imponga, a efectos del reconocimiento de prestaciones sociales como las controvertidas, el requisito de la regularidad de la residencia de un nacional de otro Estado miembro en su territorio, provoca una discriminación indirecta.

77 En efecto, constituye jurisprudencia reiterada que una disposición de Derecho nacional debe considerarse indirectamente discriminatoria cuando, por su propia naturaleza, pueda afectar en mayor medida a los nacionales de otros Estados miembros que a los propios nacionales e implique, por consiguiente, el riesgo de perjudicar más específicamente a los primeros (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de abril de 2010, Bressol y otros, C-73/08, EU:C:2010:181, apartado 41).

78 En el marco del presente recurso, la normativa nacional impone a quienes solicitan las prestaciones controvertidas el requisito de gozar del derecho de residencia en el Reino Unido. De este modo, dicha normativa genera una desigualdad de trato entre los nacionales británicos y los nacionales de los restantes Estados miembros, pues tal requisito de residencia es más fácil de cumplir por los propios nacionales, que tienen su residencia habitual con mayor frecuencia en el Reino Unido, que por los nacionales de otros Estados miembros, que suelen residir en un Estado miembro distinto del Reino Unido (véase, por analogía, la sentencia de 13 de abril de 2010, Bressol y otros, C-73/08, EU:C:2010:181, apartado 45).

79 Para estar justificada, tal discriminación debe ser adecuada para garantizar la consecución de un objetivo legítimo y no debe ir más allá de lo que es necesario para alcanzar ese objetivo (véase, en particular, en este sentido, la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 46).

- 80 A este respecto, procede hacer constar que constituye jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que la necesidad de salvaguardar las finanzas del Estado miembro de acogida justifica en principio la posibilidad de comprobar la regularidad de la residencia en el momento del reconocimiento de una prestación social, especialmente en el caso de las personas procedentes de otros Estados miembros y que no ejercen actividades económicas, ya que tal reconocimiento puede tener consecuencias sobre el nivel global de la ayuda que pueda conceder dicho Estado (véanse, en este sentido, entre otras, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, apartado 44; de 15 de marzo de 2005, *Bidar*, C-209/03, EU:C:2005:169, apartado 56; de 19 de septiembre de 2013, *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565, apartado 61, y de 11 de noviembre de 2014, *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, apartado 63).
- 81 Por lo que se refiere a la proporcionalidad del criterio del derecho de residencia, cabe señalar que, tal como observó el Abogado General en el punto 92 de sus conclusiones, la verificación por parte de las autoridades nacionales, en el marco de la concesión de las prestaciones sociales controvertidas, de que el solicitante no se halla irregularmente en su territorio, debe ser considerada como un supuesto de comprobación de la regularidad de la residencia de los ciudadanos de la Unión con arreglo a la Directiva 2004/38 a la que hace referencia el artículo 14, apartado 2, párrafo segundo, de la misma y debe, por tanto, cumplir también sus exigencias.
- 82 A este respecto, cabe recordar que, en virtud del artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/38, los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias gozarán del derecho de residencia establecido en los artículos 7, 12 y 13 de dicha Directiva mientras cumplan las condiciones en ellos previstas. En casos específicos en los que existan dudas razonables en cuanto al cumplimiento, por parte de un ciudadano de la Unión o de los miembros de su familia, de las condiciones establecidas en los artículos 7, 12 y 13, los Estados miembros podrán comprobar si se cumplen dichas condiciones. Ahora bien, ese mismo artículo 14, apartado 2, de la citada Directiva dispone que dicha comprobación no se llevará a cabo sistemáticamente.
- 83 De las observaciones formuladas por el Reino Unido ante el Tribunal de Justicia en la vista resulta que, respecto de cada una de las prestaciones sociales controvertidas, el solicitante ha de consignar, en el formulario de la solicitud, una serie de datos que indican si existe o no el derecho de residencia en el Reino Unido, datos éstos que las autoridades competentes comprueban posteriormente para conceder la prestación de que se trate. Tan sólo en casos específicos se exige a los solicitantes que aporten la prueba de que, tal como declararon en el formulario de solicitud, gozan efectivamente del derecho de residencia regular en el territorio del Reino Unido.
- 84 Así pues, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia resulta que, contrariamente a lo que alega la Comisión, la comprobación del cumplimiento de los requisitos que la Directiva 2004/38 exige para que exista derecho de residencia no se lleva a cabo sistemáticamente, de modo que no resulta contraria a lo que exige el artículo 14, apartado 2, de esa misma Directiva. Tan sólo en caso de duda proceden las autoridades británicas a efectuar las comprobaciones necesarias para determinar si el solicitante cumple o no los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38, en particular en su artículo 7, y, por tanto, si goza de un derecho de residencia regular en el territorio de dicho Estado miembro, a efectos de la citada Directiva.
- 85 En este contexto, la Comisión, a la que incumbe demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia las pruebas necesarias para que éste pueda determinar la existencia de tal incumplimiento (véase, en particular, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, *Comisión/Grecia*, C-180/14, no publicada, EU:C:2015:840, apartado 60 y jurisprudencia citada), no ha aportado datos que demuestren que la comprobación por las autoridades nacionales a la que se ha hecho referencia no se atiene al requisito de proporcionalidad, que no es adecuada para garantizar la consecución del objetivo de salvaguardia de las finanzas públicas y que no más allá de lo que es necesario para alcanzar ese objetivo.

- 86 De lo anterior resulta que no constituye una discriminación prohibida por el artículo 4 del Reglamento n.º 883/2004 el hecho de que la legislación nacional objeto de controversia en el marco del presente recurso prevea que, a efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales controvertidas, las autoridades competentes del Reino Unido exijan la regularidad de la residencia en su territorio de aquellos nacionales de otros Estados miembros que soliciten ser beneficiarios de tales prestaciones.
- 87 En consecuencia, debe desestimarse el recurso en su totalidad.

Costas

- 88 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado el Reino Unido la condena en costas de la Comisión y al haber visto ésta desestimadas sus pretensiones, procede condenarla en costas.

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

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

Firmas