

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)  
de 25 de febrero de 1999<sup>\*</sup>**

En el asunto C-90/97,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Social Security Commissioner (Reino Unido), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Robin Swaddling**

y

**Adjudication Officer,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 48 del Tratado CE,

**EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),**

integrado por los Sres.: P. Jann, Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Quinta; J. C. Moitinho de Almeida (Ponente), C. Gulmann, L. Sevón y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Saggio;  
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

<sup>\*</sup> Lengua de procedimiento: inglés.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre del Sr. Swaddling, por el Sr. Richard Drabble, QC, designado por el Sr. David Thomas, Solicitor;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Nicholas Paines, QC;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. Claire Bury y el Sr. Christopher Docksey, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Swaddling, del Gobierno del Reino Unido y de la Comisión, expuestas en la vista de 24 de marzo de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de septiembre de 1998;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante resolución de 25 de febrero de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de marzo siguiente, el Social Security Commissioner planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 48 del mismo Tratado.

- 2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. Swaddling, nacional británico, y el Adjudication Officer, a propósito de la concesión del «income support» (complemento de ingresos; en lo sucesivo, «IS»), establecido en la normativa británica, en relación con el período comprendido entre el 5 de enero y el 3 de marzo de 1995.

### La normativa nacional

- 3 A tenor del apartado 1 del artículo 124 de la Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (Ley de 1992 sobre las cotizaciones y las prestaciones de la Seguridad Social; en lo sucesivo, «Ley de 1992»):

- «1) Una persona en Gran Bretaña tendrá derecho a percibir el IS si
- a) tiene dieciocho años de edad o más, o si, en determinadas circunstancias y por un determinado período, tiene dieciséis años de edad o más, o si es una persona a la que se aplica el apartado 1 del artículo 125 siguiente;
  - b) carece de rentas o sus ingresos son inferiores al importe aplicable;
  - c) no desarrolla una actividad lucrativa y, si está integrada en una unión matrimonial o de hecho, el otro miembro no ejerce una actividad de este tipo; y
  - d) excepto en determinadas circunstancias,

i) está disponible en el mercado de trabajo y busca trabajo activamente;

ii) no recibe formación pertinente alguna.»

4 Según el apartado 1 del artículo 134 de la Ley de 1992, una persona no tiene derecho al IS si su capital supera un determinado nivel.

5 El Income Support (General) Regulations 1987 (Reglamento general de 1987 sobre el IS), en su versión aplicable al asunto principal (en lo sucesivo, «Ley modificada de 1987»), define, en particular, la renta y el capital, el cálculo del «importe aplicable» y las circunstancias en las que se considera que una persona reúne los requisitos para tener derecho a la prestación establecidos en el apartado 1 del artículo 124 de la Ley de 1992.

6 En relación con las «personas residentes en el extranjero», el apartado 1 del artículo 21 de la Ley modificada de 1987 establece un «importe aplicable» igual a cero. El apartado 3 del artículo 21 de la misma Ley define a la «persona residente en el extranjero». Con efectos de 1 de agosto de 1994, se añadió la definición siguiente:

«La expresión “persona residente en el extranjero” designa asimismo a un solicitante que no resida habitualmente en el Reino Unido, la República de Irlanda, las Islas del Canal o la Isla de Man, pero, a este respecto, no se considerará que no reside habitualmente en el Reino Unido ningún solicitante que sea

a) un trabajador en el sentido del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo o del Reglamento (CEE) n° 1251/70 del Consejo o una persona que tenga derecho a residir en el Reino Unido con arreglo a la Directiva 68/360/CEE del Consejo o a la Directiva 73/148/CEE del Consejo; o

- b) un refugiado, tal como lo define el artículo 1 del Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, celebrado en Ginebra el 28 de julio de 1951, tal como ha sido ampliado por el apartado 2 del artículo 1 del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967; o
- c) una persona que haya obtenido del Secretary of State una autorización excepcional para permanecer en el Reino Unido.»

### **La normativa comunitaria**

- 7 A tenor del apartado 2 *bis* del artículo 4 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 desplacen 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), tal como fue modificado por el Reglamento (CEE) n° 1247/92 del Consejo, de 30 de abril de 1992 (DO L 136, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1408/71»):

«El presente Reglamento se aplicará a las prestaciones especiales de carácter no contributivo sujetas a una legislación o a un régimen distinto de los mencionados en el apartado 1 o que están excluidos en virtud del apartado 4, cuando dichas prestaciones vayan destinadas:

- a) bien a cubrir, con carácter supletorio, complementario o accesorio, las posibilidades correspondientes a las ramas contempladas en las letras a) a h) del apartado 1;
- b) bien a asegurar únicamente la protección específica de los minusválidos.»

8 Los apartados 1 y 2 del artículo 10 *bis* del Reglamento n° 1408/71 disponen:

«1. No obstante lo dispuesto en el artículo 10 y en el Título III, las personas a las que se aplica el presente Reglamento gozarán de las prestaciones especiales en metálico de carácter no contributivo mencionadas en el apartado 2 *bis* del artículo 4 exclusivamente en el territorio del Estado miembro en el que residan y con arreglo a la legislación de dicho Estado, siempre que estas prestaciones se mencionen en el Anexo II *bis*. Las prestaciones serán satisfechas por la institución del lugar de residencia y a su cargo.

2. La institución de un Estado miembro cuya legislación supedite el derecho a las prestaciones contempladas en el apartado 1 al cumplimiento de períodos de empleo, de actividad profesional por cuenta propia o de residencia tendrá en cuenta, en la medida necesaria, los períodos de empleo, de actividad profesional por cuenta propia o de residencia cumplidos en el territorio de cualquier otro Estado miembro como si se tratase de períodos cumplidos en el territorio del primer Estado miembro.»

9 El Anexo II *bis* del Reglamento n° 1408/71 menciona el IS.

10 Por último, a tenor de la letra h) del artículo 1 del Reglamento n° 1408/71, el término «residencia» significa la estancia habitual.

### El litigio principal

11 De la resolución de remisión se desprende que de 1980 a 1988 el Sr. Swaddling estuvo empleado en Francia en el sector del turismo, aunque continuó pagando las cotizaciones a la United Kingdom National Insurance. Como parte de su actividad profesional, se desplazó frecuentemente a Francia y hacia el final de dicho período sólo regresó al Reino Unido en contadas ocasiones.

- 12 Tras haber sido despedido en 1988 y haber trabajado durante seis meses en el Reino Unido, volvió a Francia, donde ejerció distintos trabajos de duración determinada en el sector de la información, la mayoría de los cuales habían sido objeto de ofertas en la prensa británica; uno de dichos empleos comprendía un período de prácticas en el Reino Unido.
- 13 A finales de 1994 el Sr. Swaddling fue despedido a raíz de la quiebra de su empresario como consecuencia del impago por éste de las cotizaciones a la Seguridad Social de sus empleados.
- 14 Después de intentar inútilmente encontrar trabajo en Francia, el Sr. Swaddling volvió al Reino Unido en enero de 1995, en donde vive en casa de su hermano. Manifestó que ya no deseaba ejercer un trabajo que le obligara a residir durante un largo período en el extranjero, y el 9 de enero de 1995 presentó una solicitud de IS ante el Adjudication Officer.
- 15 El Adjudication Officer reconoció que, desde el 9 de enero de 1995, concurrían en el Sr. Swaddling los requisitos que dan derecho al IS, conforme al apartado 1 del artículo 124 de la Ley de 1992. No obstante, en la medida en que no cumplía el requisito de residencia habitual en el sentido de la normativa nacional, le era aplicable la definición de «persona residente en el extranjero» contenida en el apartado 3 del artículo 21 de la Ley modificada de 1987, por lo que no tenía derecho al IS. El Sr. Swaddling interpuso entonces un recurso ante el Cwmbran Social Security Appeal Tribunal.
- 16 Dicho órgano jurisdiccional estimó el recurso del Sr. Swaddling por cuanto éste había demostrado la intención necesaria de establecer su residencia habitual en el Reino Unido desde el 5 de enero de 1995, fecha en la que había presentado su solicitud de IS. No obstante, el Presidente del referido órgano jurisdiccional autorizó al Adjudication Officer a recurrir dicha sentencia ante el Social Security Commissioner.

- 17 Según este último, el Appeal Tribunal debería haber examinado no sólo el extremo de la firme intención de residir en el Reino Unido, sino también si había transcurrido un período considerable de residencia. Señaló que el concepto de residencia habitual en el sentido de la normativa británica implicaba un período considerable de residencia en el Reino Unido además de la firme intención de residir en dicho país. En el caso examinado llegó a la conclusión de que el demandante en el procedimiento principal había pasado a ser residente habitual en el Reino Unido tras ocho semanas de estancia en dicho Estado, a saber, desde el 4 de marzo de 1995, excluido, por lo tanto, el período comprendido entre el 9 de enero y el 3 de marzo de 1995.
- 18 A juicio del Social Security Commissioner, en relación con este último período, la aplicación de la Ley modificada de 1987 dio lugar a que el Sr. Swaddling careciera del derecho al IS. No obstante, según dicho órgano jurisdiccional, procede examinar si las alegaciones formuladas sobre la base del Derecho comunitario conducen a un resultado distinto.
- 19 A este respecto señala que el IS no está comprendido en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 1408/71, ya que no se da una relación suficiente entre dicho subsidio y alguna de las contingencias enumeradas en el referido precepto. Según el órgano jurisdiccional remitente, ello no implica, no obstante, que una disposición como la controvertida en el asunto principal, que priva a un trabajador migrante de ventajas reconocidas a los trabajadores no migrantes, no sea contraria al artículo 48 del Tratado.
- 20 En estas circunstancias, el Social Security Commissioner decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión siguiente:

«Cuando una persona ha trabajado y residido habitualmente en un Estado miembro, ha ejercido posteriormente el derecho a la libre circulación de los trabajadores para establecerse en otro Estado miembro en el que ha trabajado y fijado su residencia habitual, y, finalmente, regresa al primer Estado miembro para buscar trabajo, ¿es compatible con las exigencias del artículo 48 del Tratado de Roma el hecho de que el primer Estado miembro imponga un requisito de residencia habitual en ese Estado (que implica la existencia de un período considerable de residencia en el

mismo Estado) para la concesión de una prestación estatal general no contributiva, sujeta a un requisito relacionado con los recursos económicos, y que tenga las características del complemento de ingresos (“income support”) británico?»

- 21 Con carácter preliminar debe señalarse que, aunque la cuestión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 48 del Tratado, procede examinar, en primer lugar, como, por lo demás, sostiene la Comisión, si las disposiciones del Reglamento n° 1408/71 permiten facilitar al órgano jurisdiccional nacional los elementos necesarios que le permitan resolver el litigio de que conoce.
- 22 A este respecto, debe señalarse que una persona como el Sr. Swaddling está comprendida en el ámbito de aplicación personal del Reglamento n° 1408/71, siempre que conste que, como trabajador por cuenta ajena, ha estado sujeta a los regímenes de Seguridad Social británico y francés.
- 23 En virtud del artículo 10 *bis* del Reglamento n° 1408/71, las personas a las que se aplica dicho Reglamento gozarán de las prestaciones especiales en metálico de carácter no contributivo a que se refiere el apartado 2 *bis* de su artículo 4, de conformidad con las normas de coordinación que establece, en la medida en que dichas prestaciones se mencionen en el Anexo II *bis*.
- 24 Una prestación como el IS, por el hecho de figurar en el Anexo II *bis*, se rige exclusivamente por las normas de coordinación del artículo 10 *bis* y, por lo tanto, constituye una de las prestaciones especiales de carácter no contributivo a efectos del apartado 2 *bis* del artículo 4 (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de noviembre de 1997, Snares, C-20/96, Rec. p. I-6057, apartado 32, y de 11 de junio de 1998, Partridge, C-297/96, Rec. p. I-3467, apartado 33).

- 25 De conformidad con el artículo 10 *bis* del Reglamento n° 1408/71, el pago de una prestación como el IS está supeditado al requisito de que el interesado resida en el territorio del Estado miembro cuya legislación da derecho a dicha prestación.
- 26 A este respecto, debe señalarse que, según la Ley modificada de 1987, tal como la interpreta la jurisprudencia nacional, se cumple el requisito de residencia habitual si el solicitante tiene la firme intención de residir en el Reino Unido y si, además, ha residido en dicho país durante un período considerable, período que varía en cada caso.
- 27 En el asunto principal no se ha discutido que, al presentar la solicitud del IS, el interesado tenía la intención de residir en el Reino Unido. En cambio, las partes discrepan sobre la exigencia adicional de un período considerable de residencia que, en el caso del Sr. Swaddling, se fijó en ocho semanas durante las cuales, por lo tanto, no pudo disfrutar del IS únicamente sobre la base de la legislación británica.
- 28 Debe señalarse que, en virtud de la letra h) del artículo 1 del Reglamento n° 1408/71, el término «residencia», en el sentido de dicho Reglamento, «significa la estancia habitual» y, por ende, reviste un alcance comunitario.
- 29 A este respecto, el concepto de «Estado miembro en el que residan», que figura en el artículo 10 *bis* del Reglamento n° 1408/71, se refiere al Estado en el que los interesados residen habitualmente y donde se encuentra también el centro habitual de sus intereses; en este contexto, procede tener en cuenta, en particular, la situación familiar del trabajador, los motivos 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 [véanse, *mutatis mutandis*, en relación con el inciso ii) de la letra b) del apartado 1 del artí-

culo 71 del Reglamento n° 1408/71, las sentencias de 17 de febrero de 1977, Di Paolo, 76/76, Rec. p. 315, apartados 17 a 20, y de 8 de julio de 1992, Knoch, C-102/91, Rec. p. I-4341, apartados 21 y 23].

- 30 Sin embargo, a efectos de esta apreciación, no puede considerarse que la duración de la residencia en el Estado en el que se solicita el pago de la prestación convertida represente un elemento constitutivo del concepto de residencia en el sentido del artículo 10 *bis* del Reglamento n° 1408/71. En particular, cuando, como en el asunto principal, tras ejercer su derecho a la libre circulación y después regresar a su Estado de origen, al solicitar el IS, el trabajador manifestó claramente su intención de permanecer en su Estado de origen en el que vive su familia más allegada, aceptando, en su caso, desplazamientos ocasionales a otros Estados miembros con motivo de futuros empleos, no puede considerarse que no se cumple el requisito de residencia en el sentido del artículo 10 *bis* por el mero hecho de que la duración de la residencia en su Estado de origen no sea suficiente.
- 31 No obstante, el Gobierno del Reino Unido considera que, en virtud del artículo 69 del Reglamento n° 1408/71, y en las condiciones que en él se indican, el Sr. Swaddling habría podido disfrutar de prestaciones de desempleo en virtud de la legislación francesa durante un período de tres meses, como máximo, a partir del día en que abandonó Francia, por lo que habría podido disfrutar de dichas prestaciones durante todo el período necesario para ser considerado residente habitual a efectos de la normativa británica. La circunstancia de que su empresario no pagara cotizaciones a la institución competente no tendría que haber afectado a sus derechos por cuanto el artículo 7 de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO L 283, p. 23; EE 05/02, p. 219), obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar que el impago de cotizaciones adeudadas por el empresario a sus instituciones de seguros, antes de sobrevenir su insolvencia, en virtud de los regímenes legales nacionales de Seguridad Social, no tenga efectos perjudiciales en el derecho a prestaciones del trabajador asalariado respecto a tales ins-

tuciones de seguros, en la medida en que las cotizaciones salariales se hayan descontado previamente de los salarios abonados.

- 32 A este respecto, baste señalar que las citadas disposiciones en modo alguno pueden influir en la interpretación del concepto de residencia con arreglo al régimen de coordinación establecido por el artículo 10 *bis* del Reglamento n° 1408/71.
- 33 En estas circunstancias, y sin que sea preciso examinar la relevancia del artículo 48 del Tratado para la solución del litigio principal, procede responder que el artículo 10 *bis* del Reglamento n° 1408/71, en relación con lo dispuesto en la letra h) del artículo 1 de dicho Reglamento, se opone a que, en el caso de que una persona haya ejercido su derecho a la libre circulación para establecerse en otro Estado miembro en el que haya trabajado y fijado su residencia habitual, y haya regresado al Estado miembro de origen en el que reside su familia para buscar trabajo, este último Estado imponga, para conceder una de las prestaciones a que se refiere el artículo 10 *bis* del Reglamento n° 1408/71, un requisito de residencia habitual en dicho Estado que, además de la intención de residir en su territorio, requiera la existencia de un período considerable de residencia.

### Costas

- 34 Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido, así como 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 (Sala Quinta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Social Security Commissioner mediante resolución de 25 de febrero de 1997, declara:

El artículo 10 *bis* 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 desplacen 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, tal como fue modificado por el Reglamento (CEE) n° 1247/92 del Consejo, de 30 de abril de 1992, en relación con lo dispuesto en la letra h) del artículo 1 de dicho Reglamento, se opone a que, en el caso de que una persona haya ejercido su derecho a la libre circulación para establecerse en otro Estado miembro en el que haya trabajado y fijado su residencia habitual, y haya regresado al Estado miembro de origen en el que reside su familia para buscar trabajo, este último Estado imponga, para conceder una de las prestaciones a que se refiere el artículo 10 *bis* del Reglamento n° 1408/71, un requisito de residencia habitual en dicho Estado que, además de la intención de residir en su territorio, requiera la existencia de un período considerable de residencia.

Jann

Moitinho de Almeida

Gulmann

Sevón

Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de febrero de 1999.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

J.-P. Puissochet