Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 13 de septiembre de 2012 [1]

Asunto C-461/11

Ulf Kazimierz Radziejewski
contra
Kronofogdemyndigheten i Stockholm

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Stockholms tingsrätt (Suecia)]

«Libre circulación de los trabajadores — Condonación o reducción de deudas — Requisito de residencia»

1. Una persona puede llegar a encontrase de tal modo entrampada por las deudas que no resulte razonable pensar que pueda salir de ellas en un futuro próximo. Estos deudores disponen en Suecia de la posibilidad de solicitar una condonación o reducción de deudas [2] («skuldsanering»), pudiendo la autoridad pública (la Kronofogdemyndigheten; en lo sucesivo, «KFM») eximirles total o parcialmente de la obligación del pago de la deuda. Sin embargo, existe un requisito para acceder a la condonación o reducción de la deuda: que el solicitante resida en Suecia. Dicho requisito parece deberse a motivos relacionados con: a) la eficacia de las decisiones sobre reducción de deudas; b) la necesidad de información completa y exacta sobre la situación del deudor, y c) el riesgo de que, en caso contrario, se desvirtúe la aplicación del Derecho de la Unión que regula la apertura del procedimiento de insolvencia. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si el requisito de residencia puede impedir o disuadir a un trabajador de abandonar Suecia para ejercer su derecho a la libre circulación.

Marco jurídico

Derecho de la Unión Europea

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

2. El artículo 45 TFUE establece lo siguiente:

«1. Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Véanse los puntos 10 a 14 de las presentes conclusiones para obtener una descripción más pormenorizada de la clase de condonación o reducción de la deuda que facilita la medida en cuestión.

3. Sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho:

a) de responder a ofertas efectivas de trabajo;

b) de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros;

c) de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales;

d) de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, en las condiciones previstas en los reglamentos establecidos por la Comisión.

[…]»

Reglamento sobre procedimientos de insolvencia

3. A tenor del segundo considerando del Reglamento (CE) nº 1346/2000 del Consejo [3] (en lo sucesivo, «Reglamento sobre procedimientos de insolvencia»), «el buen funcionamiento del mercado interior exige que los procedimientos transfronterizos de insolvencia se desarrollen de forma eficaz y efectiva». En el cuarto considerando se afirma que «es necesario evitar que las partes encuentren incentivos para transferir bienes o litigios de un Estado miembro a otro, en busca de una posición jurídica más favorable (“forum shopping”)».

4. Con arreglo al sexto considerando, el Reglamento sobre procedimientos de insolvencia «debería limitarse a unas disposiciones que regulen la competencia para la apertura de procedimientos de insolvencia y para decisiones emanadas directamente de dichos procedimientos, con los que están en estrecha relación».

5. El artículo 1, apartado 1, del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia dispone lo siguiente:

«El presente Reglamento se aplicará a los procedimientos colectivos fundados en la insolvencia del deudor que impliquen el desapoderamiento parcial o total de este último y el nombramiento de un síndico.»

6. El artículo 2, letra a), define el «procedimiento de insolvencia» como «uno de los procedimientos colectivos contemplados en el apartado 1 del artículo 1» y añade que «la lista de dichos procedimientos figura en el anexo A». [4] En el anexo A se enumeran los procedimientos de los distintos Estados miembros a los que se aplica el Reglamento. El Consejo podrá modificar esa lista conforme al artículo 45, bien a iniciativa de los Estados miembros, bien a propuesta de la Comisión.

7. El anexo A no incluye el «skuldsanering» en el epígrafe «SVERIGE» (Suecia).

3 — Reglamento de 29 de mayo de 2000, sobre procedimientos de insolvencia (DO L 160, p. 1), en su versión modificada.

4 — Véase, igualmente, el noveno considerando del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia.

Reglamento Bruselas I

8. El Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo [5] (en lo sucesivo, «Reglamento Bruselas I»), relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, abarca «lo esencial de las materias civil y mercantil, salvo determinadas materias claramente determinadas». [6]

9. El artículo 1 del Reglamento Bruselas I preceptúa lo siguiente:

«1. El presente Reglamento se aplicará en materia civil y mercantil con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional. No incluirá, en particular, las materias fiscal, aduanera y administrativa.

2. Se excluirá del ámbito de aplicación del presente Reglamento:

[…]

b) la quiebra, los convenios entre quebrado y acreedores y demás procedimientos análogos;

[…]»

Derecho nacional

10. El artículo 4 de la skuldsaneringslagen (2006:548) (en lo sucesivo, «Ley de condonación o reducción de deudas») prescribe los requisitos que han de cumplir las personas físicas para obtener la condonación o reducción total o parcial de sus deudas. Entre ellos no se encuentra la nacionalidad sueca. El artículo 4 es del siguiente tenor:

«Se concederá la condonación o reducción de deudas a los deudores que sean personas físicas con residencia en Suecia si:

1. el deudor es insolvente y está tan endeudado que no cabe considerar que podrá pagar sus deudas en tiempo razonable y

2. resulta razonable conceder dicha condonación o reducción teniendo en cuenta las circunstancias personales y económicas del deudor.

A efectos de la aplicación del párrafo primero, se entenderá que tienen residencia en Suecia las personas inscritas en el Registro de Población sueco.

A efectos de la aplicación del número 2 del párrafo primero, se tendrán especialmente en cuenta las circunstancias que dieron origen a las deudas, los esfuerzos realizados por el deudor para cumplir sus obligaciones y el modo en el que el deudor haya colaborado durante la tramitación del procedimiento de condonación o reducción.

Si el deudor es una persona que ejerce una actividad económica, solamente se concederá la condonación o reducción si resulta fácil esclarecer el estado de la actividad económica.»

5 — Reglamento de 22 de diciembre de 2000 (DO L 12, p. 1), en su versión modificada. El Reglamento Bruselas I sustituye, en las relaciones entre los Estados miembros (excepto Dinamarca), al Convenio de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 1972, L 299, p. 32; texto consolidado en DO 1998, C 27, p. 1).

6 — Séptimo considerando del Reglamento Bruselas I.

11. Al inscribirse en el Registro de Población sueco, la persona disfruta de derechos y queda sujeta a obligaciones, tales como el derecho de voto y la obligación de pagar impuestos.

12. El artículo 13 de la Ley de condonación o reducción de deudas dispone que se denegará la solicitud de condonación o reducción de deudas en caso de no cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 4.

13. El artículo 14 de la Ley de condonación o reducción de deudas estipula que la KFM deberá recabar toda la información necesaria, recurriendo a otras autoridades administrativas, sobre las circunstancias personales y económicas del deudor. El artículo 17 prevé la audiencia al deudor. En tal caso, éste deberá comparecer ante la KFM y aportar la información requerida.

14. En la vista, el Gobierno sueco confirmó que el procedimiento de reducción de deudas se desarrolla de la siguiente manera. El deudor solicita a la KFM la condonación o reducción de sus deudas y declara todos sus ingresos y gastos. A partir de la información disponible, la autoridad determina si, en principio, el solicitante cumple los requisitos y, de ser así, inicia el procedimiento de condonación o reducción. Esta decisión se publica en Suecia. Los acreedores, cualesquiera que sean su nacionalidad y lugar de residencia, tienen la oportunidad de presentar sus créditos y, si procede, se les puede requerir información. A continuación, la KFM y el deudor elaboran conjuntamente un plan de condonación o reducción de deudas (o un calendario de pagos) que se envía a todos los acreedores conocidos con derecho a ser oídos. Una vez finalizado el procedimiento, la autoridad adopta una decisión definitiva sobre la condonación o reducción de la deuda, decisión que es publicada. Su validez está sometida a una limitación temporal –por ejemplo, de cinco años– y puede ser recurrida. La propia KFM puede anular su decisión, sobre todo en caso de que cambie la situación económica del deudor.

Litigio principal y cuestión prejudicial

15. El Sr. Radziejewski es un ciudadano sueco. Hasta 2001, él y su esposa trabajaron y residieron en Suecia. En 1996, se produjo la declaración de insolvencia de ambos debido a que su negocio fue declarado en concurso. La deuda resultante procedía de actividades desarrolladas en Suecia. Todos sus acreedores son empresas suecas.

16. Desde 1997, los ingresos del Sr. Radziejewski y de su esposa son objeto de embargo, gestionado por la KFM, conforme al cual los pagos periódicos de la deuda se cobran a través de la retención de (parte de) sus salarios, que practica su empresario sueco.

17. En 2001, un empresario sueco ofreció empleo al Sr. Radziejewski en Bélgica, de modo que él y su esposa se trasladaron a Bélgica, donde residen desde entonces. Ambos trabajan ahora para el mismo empresario sueco y actualmente no están inscritos en el Registro de Población sueco.

18. En 2011, el Sr. Radziejewski solicitó a la KFM la condonación o reducción de sus deudas. El 29 de junio de 2011, la KFM denegó esta solicitud por no ser el Sr. Radziejewski residente en Suecia ni estar inscrito en el Registro de Población sueco. La KFM no comprobó si cumplía los demás requisitos para obtener la condonación o reducción.

19. El Sr. Radziejewski interpuso recurso contra la decisión de la KFM ante el Stockholms tingsrätt (Tribunal de Primera Instancia de Estocolmo; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»), alegando, entre otros extremos, que el requisito de residencia es contrario a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión Europea.

20. El órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Cabe considerar que el requisito de residencia en Suecia establecido en el artículo 4 de la skuldsaneringslagen (2006:548) (Ley de condonación o reducción de deudas) puede impedir o disuadir a un trabajador de abandonar Suecia para ejercer su derecho a la libre circulación y, por tanto, es contrario a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión que reconoce el artículo 45 TFUE?»

21. Han presentado observaciones escritas la KFM, el Sr. Radziejewski, el Gobierno sueco y la Comisión Europea.

22. En la vista celebrada el 24 de mayo de 2012, expusieron sus observaciones orales el Gobierno sueco y la Comisión.

Apreciación

Consideraciones preliminares

23. El órgano jurisdiccional remitente pide al Tribunal de Justicia que dilucide si el requisito de residencia controvertido en el procedimiento principal puede impedir o disuadir a un trabajador de abandonar Suecia para ejercer su derecho a la libre circulación y, por tanto, ser contrario al artículo 45 TFUE. No pide al Tribunal de Justicia que considere posibles justificaciones para dicho requisito, ni la resolución de remisión explica los objetivos del mismo. Parece pues que el órgano jurisdiccional remitente no ha efectuado aún la necesaria apreciación de los hechos al respecto.

24. En cambio, la KFM, el Gobierno sueco y la Comisión –aunque de forma incompleta y sucinta– han abordado la cuestión de si el requisito de residencia puede estar justificado y por qué motivos.

25. Por las razones que se exponen en las presentes conclusiones, propongo al Tribunal de Justicia que responda afirmativamente a la cuestión planteada. A fin de ofrecer al órgano jurisdiccional remitente la orientación adicional necesaria, analizaré a continuación la posible justificación del requisito de residencia sobre la base de la escasa información que se puede extraer de las observaciones escritas y de la vista.

¿Impide el artículo 45 TFUE a los Estados miembros establecer el requisito de residencia para que se pueda obtener la condonación o reducción de deudas?

26. Mediante la cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si el artículo 45 TFUE impide a un Estado miembro condicionar la obtención de la condonación o reducción de deudas a que se resida en el Estado miembro de que se trate. En concreto, pregunta si el requisito de residencia constituye un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores.

27. Todos los trabajadores son beneficiarios potenciales del derecho a la libre circulación consagrado en el artículo 45 TFUE. Deben tener libertad para desplazarse en cualquier momento por el territorio de los Estados miembros a fin de aceptar ofertas de empleo así como para permanecer allí durante y después del empleo.

28. El Tribunal de Justicia ha declarado que «el conjunto de disposiciones [del Tratado] relativas a la libre circulación de personas tienen por objeto facilitar a los nacionales de los Estados miembros el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en el territorio de la Unión, y se oponen a las medidas nacionales que pudieran colocar a estos nacionales en una situación desfavorable en el supuesto de que desearan ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro».[7] Por ello, existirá restricción cuando las disposiciones nacionales «impidan o disuadan a un trabajador nacional de un Estado miembro de abandonar su país de origen para ejercer su derecho a la libre circulación».[8]

29. En el presente asunto, la Ley de condonación o reducción de deudas ofrece tal reducción o condonación a los deudores de los que no se pueda presumir que tienen medios para pagar sus deudas en un futuro previsible y cuya situación personal y económica haga razonable concederles dicho beneficio. Si éste se condiciona a la residencia en Suecia, una persona que en otro caso tendría derecho al mismo podría no trasladarse a otro Estado miembro para aceptar allí un empleo. Por lo tanto, la restricción a la libre circulación de los trabajadores se deriva del hecho de que el requisito de residencia puede disuadir a un deudor de desplazarse a otro Estado miembro para aceptar un empleo. De igual manera, un deudor que (como el Sr. Radziejewski) se ha trasladado de Suecia a otro Estado miembro para trabajar en éste se encuentra en una situación desfavorable únicamente por haber ejercido su derecho a la libre circulación.

30. La KFM alega que lo que constituye el obstáculo a la libre circulación es la inexistencia de normas armonizadas sobre el reconocimiento en el extranjero de sus decisiones de condonación o reducción de deudas. Esta alegación carece de fundamento. Es evidente que la armonización es un medio de gran utilidad e importancia para la realización del mercado interior, pero en aquellos ámbitos en los que no exista, los Estados miembros deberán cumplir igualmente las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados.

31. Por lo tanto, considero que un requisito de residencia como el controvertido en el presente asunto puede restringir la libre circulación de los trabajadores, estando, en principio, prohibido por el artículo 45 TFUE.

Justificación

Introducción

32. Que una medida que se considera susceptible de restringir la libre circulación de los trabajadores pueda estar justificada dependerá de si dicha medida: a) persigue un objetivo legítimo; b) garantiza la realización del objetivo que persigue, y c) no va más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.[9]

33. De las observaciones escritas del Gobierno sueco y de los antecedentes de la Ley de condonación o reducción de deudas –tal como allí se describen– se desprende que el requisito de residencia se impone por dos razones: garantizar la eficacia de las decisiones sobre condonación o reducción de deudas y asegurar que tal reducción o condonación se conceda sobre la base de una información completa y exacta acerca del deudor. En la vista, el Gobierno sueco expuso otra causa justificativa, como es garantizar que el régimen sueco de condonación o reducción de deudas no socave la aplicación del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia a otros procedimientos, enumerados en el anexo A, a los que es aplicable dicho Reglamento.

7 — Sentencia de 16 de marzo de 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, Rec. p. I-2177), apartado 33 y jurisprudencia citada.

8 — Sentencia Olympique Lyonnais, citada en la nota 7, apartado 34 y jurisprudencia citada.

9 — Sentencia Olympique Lyonnais, citada en la nota 7, apartado 38 y jurisprudencia citada.

34. Quisiera comenzar haciendo hincapié en que corresponde al órgano jurisdiccional remitente realizar la necesaria apreciación sobre los hechos. Dicho esto, a mi parecer, hay fundamentos suficientes para considerar que no cabe justificar la restricción a la libre circulación de los trabajadores derivada de un requisito de residencia como el controvertido en el presente asunto.

Garantizar la eficacia de las resoluciones relativas a condonación o reducción de deudas

35. El primer objetivo invocado del requisito de residencia es evitar la concesión del beneficio en aquellos casos en los que éste pueda resultar ineficaz debido a que el deudor no podrá hacer valer la resolución frente al acreedor.

36. Entiendo que se trata de un objetivo legítimo.

37. En el marco de un mismo Estado miembro, la condonación o reducción de deudas –beneficio como el controvertido en el presente asunto– libera al deudor de (parte de) sus deudas. Si, no obstante, un acreedor exige el pago de una deuda amparada por la resolución de condonación o reducción, el deudor dispondrá de una base jurídica para alegar que la deuda ya no existe. En circunstancias como las que concurren en el presente asunto, los tribunales del Estado miembro en el que se concede la condonación o reducción quedan vinculados por la resolución de una autoridad administrativa que declara que una deuda ya no existe en el ámbito del Derecho privado. Ante esos tribunales, la resolución es por tanto plenamente eficaz.

38. En cambio, si el acreedor demanda al deudor en otro Estado miembro donde los tribunales tengan competencia, no es tan evidente que la resolución de condonación o reducción de deudas vaya a surtir los mismos efectos. Que un acreedor demande a su deudor y el lugar en que lo haga dependerá de qué tribunales sean competentes y de dónde le interesa actuar al acreedor. Si se trata de una demanda en materia civil o mercantil, el artículo 2, apartado 1, del Reglamento Bruselas I establece que, como principio general, el acreedor deberá actuar ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en que resida el deudor (sea cual fuere su nacionalidad). Pueden existir criterios de competencia jurisdiccional adicionales y exclusivos en función del tipo y del objeto de la demanda. Así, el artículo 5, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento dispone que las personas que residan en un Estado miembro podrán ser demandadas ante el tribunal de otro Estado miembro en el que deba cumplirse una obligación contractual. [10]

39. El Derecho de la UE no obliga a los tribunales de otros Estados miembros a reconocer y ejecutar las resoluciones suecas sobre condonación o reducción de deudas.

40. El Reglamento Bruselas I no resulta aplicable a resoluciones como las que adopta la KFM con arreglo a la Ley de condonación o reducción de deudas. Dicho Reglamento persigue hacer realidad la «libre circulación de las resoluciones judiciales» en materia civil y mercantil. [11] En particular, en su capítulo III establece normas para el reconocimiento y ejecución de «cualquier decisión adoptada por un tribunal de un Estado miembro con independencia de la denominación que recibiere, tal como auto, sentencia, providencia o mandamiento de ejecución, así como el acto por el cual el secretario judicial liquidare las costas del proceso». [12]

10 — Véanse también, por ejemplo, los artículos 15 y 16 del Reglamento Bruselas I, que establecen criterios de competencia jurisdiccional en materia de contratos celebrados por los consumidores (que incluyen, por tanto, las deudas de los consumidores).

11 — Sexto considerando del Reglamento Bruselas I.

12 — Artículo 32 del Reglamento Bruselas I.

41. Aunque este Reglamento se aplica, en principio, a toda acción ejercitada ante un tribunal para reclamar una deuda, no es aplicable a la condonación o reducción de deudas –como la controvertida–. Las resoluciones suecas de condonación o reducción de deudas son, al parecer, actos adoptados por un órgano administrativo que, a diferencia de los casos contemplados en el artículo 62 del Reglamento Bruselas I, no es un «juez», «tribunal» o «jurisdicción» en el sentido de dicha disposición.[13] Además, las resoluciones de la KFM afectan a las relaciones entre el deudor y sus acreedores y obligan a éstos a aceptar que la deuda a su favor se ha reducido o condonado. Se trata de un acto administrativo adoptado en el ejercicio de la potestad pública que extingue, sin intervención judicial, (parte de) una deuda en el ámbito del Derecho privado. Este fundamento basta para afirmar que el Reglamento Bruselas I no resulta de aplicación. Por lo tanto, no procede determinar si el procedimiento de condonación o reducción de deudas está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 2, letra b), de dicho Reglamento.

42. Tampoco es aplicable el Reglamento sobre procedimientos de insolvencia, pues su anexo A no incluye el «skuldsanering» en su lista. Sobre la base de la escasa información fáctica disponible, también parece que, como señaló el Gobierno sueco en la vista, el procedimiento de condonación o reducción de deudas previsto en Suecia *no* implica el desapoderamiento total o parcial del deudor que «conlleva la pérdida de las facultades de gestión que el deudor tiene sobre su patrimonio».[14]

43. Puesto que no existen normas armonizadas en materia de reconocimiento y ejecución en el extranjero de resoluciones como las adoptadas por la KFM sobre condonación o reducción de deudas, admito que tal condonación o reducción puede resultar ineficaz en la medida en que el deudor no la pueda hacer valer frente a aquellos acreedores que opten por demandarlo en el extranjero para recuperar las deudas. Y es legítimo que un Estado miembro se preocupe por la necesidad de garantizar la eficacia de tales resoluciones y pueda desear adoptar medidas para reducir o eliminar[15] el riesgo de que la condonación o reducción de deudas resulte ineficaz.

44. A continuación, el órgano jurisdiccional remitente debe determinar si el requisito de residencia es adecuado para alcanzar el objetivo propuesto.[16]

45. Con un ejemplo práctico se puede ilustrar cuáles son, a mi modo de ver, las consideraciones pertinentes para tal apreciación.

46. Supongamos que, en un procedimiento ante un tribunal belga, un acreedor pretende embargar bienes que se encuentran en Bélgica con objeto de ejecutar el pago de una deuda contraída por un deudor sueco que vive y trabaja en Bélgica. Si esa demanda versa sobre materia civil o mercantil en el sentido del artículo 1, apartado 1, del Reglamento Bruselas I, éste determinará si el tribunal belga es competente.

47. Si dicho deudor sueco hubiese solicitado y obtenido la condonación o reducción de deudas de la KFM, no podría hacer valer esta resolución para frustrar la pretensión de su acreedor (salvo que la legislación belga disponga que sus tribunales deban reconocer la citada resolución). Por lo tanto, en esa situación concreta la resolución sobre condonación o reducción de deudas resultaría ineficaz.

13 — La KFM se configura como un órgano jurisdiccional en los procedimientos sumarios de requerimiento de pago y de solicitud de ayuda. Véase el artículo 62 del Reglamento Bruselas I: «En Suecia, en los procedimientos sumarios de requerimiento de pago […] y de solicitud de ayuda […], los términos "juez", "tribunal" y "jurisdicción" comprenderán el Servicio público sueco de cobro forzoso (kronofogdemyndighet)».

14 — Véase el artículo 1, apartado 1, del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia. Véase también la sentencia de 2 de mayo de 2006, Eurofood (C-341/04, Rec. p. I-3813), apartados 46 y 54.

15 — Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si el objetivo perseguido es eliminar el riesgo o reducirlo.

16 — La KFM alega que la supresión del requisito de residencia no resolvería el problema de la falta de reconocimiento en el extranjero de las resoluciones suecas sobre condonación o reducción de deudas. Es muy posible que sea así, pero eso no demuestra que la imposición de un requisito de residencia contribuya al primer objetivo.

48. Si, por el contrario, el deudor fuera residente en Suecia, lo más probable es que sus principales intereses, incluidos sus bienes, se encuentren en ese país. Por lo tanto, en principio, es más probable que sus acreedores lo demanden ante los tribunales suecos, donde la resolución sobre condonación o reducción de deudas sería plenamente eficaz.

49. Así pues, en suma, si el deudor reside en Suecia, es más probable que la resolución sobre condonación o reducción de deudas resulte, en su totalidad, plenamente eficaz. Y, si no reside en Suecia, tal resolución concederá exactamente la misma protección en Suecia, pero el deudor podrá estar globalmente menos protegido.

50. Para ser proporcionado, el requisito de residencia no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo propuesto. Eso es algo que incumbe determinar al órgano jurisdiccional remitente, pero, a tal fin, pueden ser útiles las siguientes observaciones.

51. A falta de una base jurídica para el reconocimiento en el extranjero de las resoluciones suecas sobre condonación o reducción de deudas, Suecia podrá garantizar la eficacia de tales resoluciones únicamente en ese país.

52. Los deudores residentes en Suecia podrán, no obstante, solicitar y obtener la condonación o reducción pese a la posibilidad de que tal resolución no tenga efectos en caso de que sus acreedores los demanden en el extranjero (por ejemplo, por tener bienes allí). Por el contrario, a los deudores que se encuentran fuera de Suecia se les niega la posibilidad de solicitar la condonación o reducción de deudas pese a que pueden ser demandados en Suecia, donde tal resolución sería eficaz.

53. Por consiguiente, el requisito de residencia es una condición *absoluta* que se impone como respuesta a la *posibilidad* de que un acreedor pudiera decidir reclamar el pago de la deuda ante los tribunales de otro Estado miembro que podría decidir no dar curso a la resolución sueca sobre condonación o reducción de deudas. La existencia de esa posibilidad no justifica la imposición de un requisito de residencia a todos los solicitantes de condonación o reducción de deudas.

54. A este respecto, estimo que es fundamental tener en cuenta el contexto general en que puede suscitarse el riesgo alegado. La posibilidad de acudir a la condonación o reducción de deudas existirá únicamente cuando un deudor insolvente se encuentre tan endeudado que no quepa considerar que pueda saldar sus deudas en un tiempo previsible y, en consecuencia, solicite ser eximido de toda la deuda o de parte de la misma. Resulta difícil imaginar que todos los deudores –o una mayoría de ellos– que soliciten la condonación o reducción de deudas posean bienes en el extranjero. En caso de que existan aún bienes disponibles, es la ubicación de éstos –más que el lugar de residencia del deudor– lo que importará al acreedor que desee embargarlos para ejecutar el pago de la deuda.

55. En tales circunstancias, parece desproporcionado denegar al solicitante la condonación o reducción de sus deudas por el único motivo de no residir en Suecia, pasando así por alto que, de hecho, lo más probable es que sea demandando ante los tribunales suecos.

56. Los hechos que concurren en el procedimiento principal ilustran bien este extremo. El Sr. Radziejewski parece no disponer de bienes fuera de Suecia que puedan interesar a sus acreedores. El salario que percibe en Bélgica está embargado en Suecia. Todas sus deudas conocidas se originaron en Suecia y todos sus acreedores conocidos son suecos. No parece probable que sus acreedores pretendan realmente demandarlo en Bélgica. Sus circunstancias ponen de manifiesto que, a fin de garantizar que sólo se adoptará la resolución de condonación o reducción de deudas si va a resultar eficaz, bastaría con valorar de forma individual si tal resolución ofrecerá protección efectiva en Suecia y no adoptarla en caso de demostrarse (*quod non*) que, probablemente, la resolución no tendrá efecto en Suecia.

57. Añadiré que el requisito de residencia excluye a toda una categoría de deudores únicamente por no residir éstos en Suecia *en el momento de la solicitud* de condonación o reducción de deudas. En cambio, en la vista se confirmó que un deudor al que se ha concedido la condonación o reducción de sus deudas pero que posteriormente se traslada al extranjero, de modo que deja de cumplir el requisito de residencia, no queda necesariamente excluido del régimen, siempre que siga inscrito en el Registro de Población sueco. En mi opinión, tan arbitraria aplicación del requisito de residencia no es compatible con la exigencia de que sea un requisito proporcionado en relación con el objetivo propuesto.

Obtención de información completa y exacta sobre el deudor

58. Suecia alega que el requisito de residencia garantiza que la KFM pueda hallar, recabar, examinar y verificar información relativa a la situación personal y económica del deudor. Si éste reside fuera de Suecia, añade, será difícil obtener la información necesaria, salvo a través del propio deudor, y verificarla.

59. Es evidente que las resoluciones sobre condonación o reducción de deudas deben fundamentarse en una apreciación adecuada y detallada de la auténtica situación personal y económica del deudor. Estoy de acuerdo en que la autoridad competente de un Estado miembro debe estar en condiciones de recabar, examinar y verificar la información necesaria a fin de tomar una decisión fundada sobre si el deudor reúne los requisitos para concederle o no la condonación o reducción de sus deudas. Ello es plenamente conforme con el principio de buena administración. Por lo tanto, las medidas adoptadas a tal fin persiguen un objetivo legítimo.

60. Asimismo, admito que puede ser, desde un punto de vista administrativo, más sencillo efectuar dicha verificación si el deudor reside en Suecia, dado que puede resultar más fácil: a) concertar una entrevista entre la KFM y el deudor y b) recabar y verificar la información disponible, por ejemplo, en bases de datos y registros de las autoridades suecas. En caso de existir información pertinente en poder de las autoridades de otro Estado miembro, la KFM no puede acceder directamente a ella y podría tener que requerirla al Estado miembro de que se trate o al deudor. Por ello, el requisito de residencia puede parecer una condición adecuada.

61. Así pues, el órgano jurisdiccional remitente tendrá que examinar si el requisito de residencia va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de la obtención de información completa y exacta sobre el deudor.

62. En primer lugar, en función de las circunstancias del caso, puede no ser preciso requerir o recabar información fuera de Suecia.

63. En segundo lugar, concedo importancia a la alegación de la Comisión de que el requisito de residencia es puramente formal y que las autoridades suecas pueden determinar fácilmente la situación económica de un solicitante, como el Sr. Radziejewski, a partir de su declaración de la renta, los impuestos que paga en relación con su salario su empresario sueco y la orden de embargo salarial que gestiona la propia KFM. Procede señalar que los artículos 14 y 17 de la Ley de condonación o reducción de deudas exigen a la KFM que, en la medida necesaria, consulte a otras autoridades administrativas acerca de la situación personal y económica del deudor, y la facultan para entrevistarse con éste. Además de la información presentada por el deudor y de la que faciliten otras autoridades, la KFM también puede recibir información de los acreedores.

64. Si el deudor reside en el extranjero, estoy de acuerdo en que puede haber información que la KFM no pueda obtener o verificar sin la aprobación tanto del deudor como de alguna autoridad de otro Estado miembro, o sin recibir la documentación expedida por esta última. En ciertos casos individuales en que dicha información se considere necesaria, no se comprende por qué la KFM no

puede hacer tal requerimiento o pedirle al propio solicitante que aporte la documentación precisa. A este respecto, la Ley de condonación o reducción de deudas establece que la KFM deberá tener en cuenta si el deudor ha cooperado en el procedimiento.[17] En consecuencia, existen incentivos para que el deudor coopere, aunque resida fuera de Suecia.

65. Por último, la Ley de condonación o reducción de deudas parece estar redactada de manera que la entrevista presencial entre el deudor y la KFM es más una opción que una obligación. De ser así, un requisito *general* de residencia podría ir más allá de lo necesario para asegurar que en *ciertos* casos el deudor asista a una reunión con la KFM. Si tal reunión se requiriese únicamente en determinadas circunstancias, habría sin duda otros medios menos restrictivos de permitir al deudor exponer su postura, y de que la KFM valore la credibilidad del deudor.[18]

Evitar socavar la aplicación del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia

66. El Gobierno sueco argumentó en la vista que el régimen de condonación o reducción de deudas de su país no debe socavar la aplicación del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia a los procedimientos que figuran en su anexo A. La postura del Gobierno sueco parece consistir en que, sin el requisito de residencia, un deudor podría solicitar la condonación o reducción de deudas en Suecia en lugar de en el Estado miembro en el que le correspondería hacerlo con arreglo al Reglamento sobre procedimientos de insolvencia.[19]

67. A mi parecer, este argumento no es fundado.

68. Garantizar la aplicación coherente y uniforme del Derecho de la UE es, sin duda, un objetivo legítimo. Sin embargo, con la escasísima información disponible, considero que el requisito de residencia no puede justificarse sobre esta base.

69. Obviamente, Suecia debe cumplir la norma sobre competencia del artículo 3, apartado 1, del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia, según la cual la competencia para abrir el *procedimiento de insolvencia contemplado en dicho Reglamento* corresponde a los tribunales del Estado miembro en cuyo territorio se sitúe el centro de los intereses principales del deudor. Los tribunales suecos y demás autoridades de ese país no pueden iniciar tal procedimiento si los principales intereses del deudor no están en Suecia. En cambio, los tribunales suecos (y las autoridades administrativas) siguen siendo plenamente competentes para instruir *otros procedimientos no contemplados por ese Reglamento* sin que ello socave la norma prevista en su artículo 3, apartado 1. Me desconcierta la postura del Gobierno sueco a este respecto. Por una parte, considera que su procedimiento de condonación o reducción de deudas puede ser equivalente, en este contexto, a los enumerados en el Reglamento sobre procedimientos de insolvencia. Por otra, al formular sus argumentos en relación con la eficacia de la condonación o reducción de deudas, hace hincapié en que el procedimiento de «skuldsanering» ni está incluido en la lista del anexo A, ni implica el desapoderamiento del deudor.[20]

70. Por lo tanto, no veo la relación entre el requisito de residencia y la aplicación coherente y uniforme del Derecho de la UE en materia de procedimientos de insolvencia.

17 — Véase el artículo 4 de la Ley de condonación o reducción de deudas.

18 — Es cierto que para un deudor sin recursos que resida en el extranjero puede resultar económicamente imposible afrontar el pago del viaje de vuelta a Suecia para asistir personalmente a una entrevista. Pero, en tales circunstancias, no está fuera de lo tecnológicamente posible concertar, por ejemplo, una videoconferencia en la embajada o consulado local de Suecia.

19 — Véase el artículo 3, apartado 1, del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia.

20 — Véase el punto 42 de las presentes conclusiones.

Conclusión

71. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a la cuestión prejudicial planteada por el Stockholms tingsrätt:

«El artículo 45 TFUE debe interpretarse en el sentido de que un requisito de residencia como el establecido en la skuldsaneringslagen (2006:548) (Ley de condonación o reducción de deudas) como condición para obtener la condonación o reducción de la deuda constituye una restricción a la libre circulación de los trabajadores porque puede impedir o disuadir a un trabajador de abandonar Suecia para aceptar un empleo en otro Estado miembro.»