CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO SAGGIO

presentadas el 29 de septiembre de 1998 *

1. La remisión prejudicial del Social Security Commissioner tiene por objeto la interpretación del artículo 48 del Tratado y, por tanto, del principio fundamental de la libre circulación de los trabajadores en relación con una normativa nacional que atribuye el derecho a una prestación especial de complemento de ingresos a condición de que el beneficiario tenga su residencia habitual en el Reino Unido, para lo cual debe permanecer durante un período considerable en territorio de dicho Estado.

Si bien la formulación de la cuestión se refiere exclusivamente a la interpretación del artículo 48 del Tratado, entiendo que no puede prescindirse de interpretar asimismo el posterior artículo 51 y las disposiciones pertinentes del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplacen dentro de la Comunidad (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1408/71» o «Reglamento»), en la versión modificada y actualizada por el Reglamento (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983, [1] modificado por el Reglamento (CEE) nº 1247/92 del Consejo, de 30 de abril de 1992. [2]

Hechos pertinentes y marco jurídico nacional

2. El Sr. Robin Swaddling, de nacionalidad británica, haciendo uso de la libertad de circulación garantizada por el Tratado, trabajó en Francia de 1980 a 1988, [3] aunque continuó pagando cotizaciones de Seguridad Social al organismo nacional británico competente. Trabajaba por cuenta y en las dependencias del servicio turístico francés, acompañando a turistas en Francia, en un principio casi a diario y, posteriormente, con frecuencia semanal. Durante el último período, residía de forma estable en Francia, regresando al Reino Unido únicamente cuando era necesario por razones de trabajo.

En 1988 fue despedido y regresó al Reino Unido, donde trabajó durante seis meses en una sala de cine. Posteriormente, trabajó de nuevo en Francia, con contratos temporales en el sector de la información. La mayor parte de los empleos que ocupó fueron anunciados en la prensa británica y las correspondientes entrevistas se mantuvieron en el Reino Unido. Para uno de dichos puestos de trabajo se pre-

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53.

2 — DO L 136, p. 1.

3 — De la resolución de remisión se desprende que el demandante trabajó en Francia desde la edad de 21 años hasta la de 29 años, y por tanto tras haber pasado un período importante de su vida en su Estado de origen.

veía, incluso, un período de formación en dos cadenas de radio en el Reino Unido.

A finales de 1994, el Sr. Swaddling perdió de nuevo su puesto de trabajo debido al cese de las actividades de su empresario. Tras una breve tentativa de hallar un nuevo empleo en Francia, en enero de 1995 retornó al Reino Unido y se fue a vivir a casa de su hermano. El 9 de enero de 1995 presentó una solicitud de complemento de ingresos, previsto en el artículo 124 de la Social Security Contributions and Benefits Act 1992.

La normativa inglesa relativa al complemento de ingresos

3. La Social Security Contributions and Benefits Act 1992 atribuye el derecho al complemento de ingresos a toda persona que haya cumplido 18 años, no perciba ingresos o sólo unos ingresos inferiores al mínimo previsto, no ejerza actividad remunerada y, salvo excepciones, esté disponible para trabajar y busque un puesto de trabajo de forma activa. La normativa de desarrollo, constituida por las Income Support (General) Regulations 1987, establece en su artículo 21 que no tienen derecho al complemento de ingresos las personas residentes en el extranjero.

La norma define a una «persona residente en el extranjero» como aquella que no reside habitualmente en el Reino Unido, en la República de Irlanda, en las Islas Anglo-normandas ni en la Isla de Man. En todo caso, añade la disposición, no puede considerarse como no residente de forma habitual a quien responda al concepto de trabajador a efectos de la normativa comunitaria en materia de libre circulación de los trabajadores o a quien, en todo caso, tenga derecho a residir en el Reino Unido con arreglo a las Directivas 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88) o 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios (DO L 172, p. 14; EE 06/01, p. 132). Igualmente, no puede considerarse que no tiene residencia habitual en el Reino Unido quien posea el estatuto de refugiado con arreglo a la normativa internacional pertinente o quien haya obtenido del Secretary of State una autorización excepcional para permanecer en el Reino Unido.

4. Con arreglo al Derecho inglés, el concepto de «residencia habitual», a efectos de la aplicación de la Social Security Contributions and Benefits Act, implica la comprobación de la concurrencia de un doble requisito. Por un lado, el solicitante de la ayuda debe tener la firme intención de residir de forma estable en el Reino Unido; por otro, se exige un período de residencia considerable en territorio del Reino Unido, que, atendidas todas las circunstancias del caso concreto, la autoridad

británica determinó ser de ocho semanas. De ello se deriva que el Sr. Swaddling fue considerado «residente de forma habitual» en el Reino Unido sólo a partir del 4 de marzo de 1995, mientras que con respecto al período comprendido entre el 9 de enero y el 3 de marzo de 1995, pese a que demostró que existía su firme determinación de residir en el Reino Unido, no podía ser considerado «residente de forma habitual» a efectos de la concesión del complemento de ingresos.

5. Basándose en estas consideraciones jurídicas, el Adjudication Officer denegó la solicitud de ayuda presentada por el demandante. El recurso interpuesto por el Sr. Swaddling fue estimado por el Appeal Tribunal, que declaró su residencia habitual en el Reino Unido basándose exclusivamente en la comprobación de sus intenciones.

El Adjudication Officer impugnó la resolución del Appeal Tribunal ante el Social Security Commissioner. Este último, tras excluir la pertinencia de las tesis basadas en el Reglamento nº 1408/71, argumentando en este sentido que el complemento de ingresos no presenta una conexión suficiente con ninguna de las contingencias contempladas en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento, sometió al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«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?»

Pertinencia del Reglamento nº 1408/71

6. A diferencia de la postura adoptada por el órgano jurisdiccional nacional en la resolución de remisión, estimo que el complemento de ingresos previsto por la normativa inglesa está comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71. Por tanto, es ante todo a la luz de la interpretación de las disposiciones reglamentarias pertinentes como deberá examinarse la compatibilidad del referido régimen nacional.

7. No cabe duda de que el demandante en el procedimiento principal está comprendido en el ámbito de aplicación *ratione personae* del Reglamento, tal como se define en su artículo 2. En efecto, con arreglo al apartado 1 del artículo 2, el Reglamento «[...] se aplicará a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que estén o hayan estado sometidos a la legislación de uno o de varios Estados miembros y que sean nacionales de uno de los Estados miembros». El concepto de trabajador, asimismo, se define en la letra a) del artículo 1 del Reglamento, prescindiendo del ejercicio efectivo de una actividad y exclusivamente en función de la afiliación, actual o pasada, del interesado a un régimen de Seguridad Social en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros. [4]

El Sr. Swaddling está afiliado al régimen de Seguridad Social británico, al cual, por lo demás, también cotizó en el pasado. Por otra parte, cabe considerar que, durante el período en que residió en Francia, estaba afiliado al régimen de Seguridad Social de dicho país y que, por tanto, también desde este punto de vista reúne los requisitos para estar comprendido en el ámbito de aplicación personal del Reglamento.

8. Pasando al ámbito de aplicación *ratione materiae,* ya se ha referido que el órgano jurisdiccional nacional considera ajeno al mismo el complemento de ingresos previsto en la legislación británica, por tratarse de una prestación general de carácter social no suficientemente conectada con una de las contingencias específicas enumeradas en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento. [5]

9. Debo decir, de inmediato, que no comparto este planteamiento, en especial a la luz de la extensión del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71 resultante de las modificaciones introducidas por el Reglamento nº 1247/92. En el texto anteriormente vigente, el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento enumeraba las prestaciones de Seguridad Social que limitaban su ámbito de aplicación. [6] Únicamente las prestaciones expresamente previstas disfrutaban del principio de la supresión de las cláusulas de residencia, en virtud del cual el beneficiario tiene derecho a las prestaciones aun cuando resida en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, manteniendo la exclusión del ámbito de aplicación del Reglamento de las prestaciones de asistencia social y médica basándose en el apartado 4 del artículo 4 del Reglamento, ha admitido sin embargo la existencia, en los

4 — Véase, aún antes del Reglamento nº 1408/71, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación del Reglamento nº 3 del Consejo de la CEE relativo a la Seguridad Social de los trabajadores migrantes (DO 1958, 30, p. 561), anteriormente vigente (sentencia de 19 de marzo de 1964, Unger, 75/63, Rec. p. 347). Obviamente, dada la amplia formulación de la normativa, esta orientación jurisprudencial se confirmó plenamente en las sentencias posteriores a la entrada en vigor del Reglamento (véanse las sentencias de 15 de diciembre de 1976, Mouthaan, 39/76, Rec. p. 1901, y de 31 de mayo de 1979, Pierik, 182/78, Rec. p. 1977). Véanse, también, las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto en el que recayó la sentencia de 4 de noviembre de 1997, Snares (C-20/96, Rec. p. I-6057), puntos 30 y 31.

5 — Véase, en particular, el apartado 28 de la resolución de remisión.

6 — Se trata de las prestaciones de enfermedad y maternidad, las prestaciones de invalidez, de vejez, de supervivencia, de accidente de trabajo y enfermedad profesional, los subsidios de defunción, las prestaciones de desempleo y las prestaciones familiares.

diversos regímenes legales nacionales, de prestaciones que pueden pertenecer tanto a la categoría de las prestaciones propiamente calificadas como prestaciones de Seguridad Social como a las prestaciones asistenciales. [7] La tendencia al surgimiento de un nuevo modelo de Seguridad Social ha permitido, por tanto, incluir en el ámbito de aplicación del Reglamento también prestaciones asistenciales a condición, bien entendido, de que la legislación nacional de que se trata respete, «entre otros, el requisito de referirse a una de las contingencias expresamente enumeradas en el apartado 1 del artículo 4 [del] Reglamento». [8]

10. Como se ha señalado, la modificación introducida con el Reglamento nº 1247/92 estuvo motivada por la necesidad de tener en cuenta la jurisprudencia, antes citada, relativa a las prestaciones que presentan caracteres tanto de Seguridad Social como asistenciales, ampliando así el ámbito de aplicación del Reglamento que hasta entonces no las consideraba expresamente. [9] El apartado 2 *bis* del artículo 4, introducido por el Reglamento de 1992, dispone, en efecto, que «el presente Reglamento se aplicará a las prestaciones especiales de carácter no contributivo sujetas a una legislación o a un régimen distintos 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».

El artículo 10 *bis* del Reglamento, también introducido por el Reglamento de 1992, establece un régimen especial para aquellas de las prestaciones especiales de carácter no contributivo, previstas genéricamente en el apartado 2 *bis* del artículo 4, que se mencionan, específicamente, en el Anexo II *bis* del Reglamento: los destinatarios gozarán de ellas «exclusivamente en el territorio del Estado miembro en el que residan y con arreglo a la legislación de dicho Estado»; están, por tanto, sometidas al requisito de residencia. De ello se deriva que con respecto a las prestaciones especiales de carácter no contributivo contempladas en el apartado 2 *bis* del artículo 4 del Reglamento y no mencionadas en el Anexo se aplica el principio del apartado 1 del artículo 10, es decir, la supresión de la cláusula de residencia.

11. La prestación del complemento de ingresos se menciona expresamente en la letra e) del Anexo II *bis*, con respecto al Reino Unido, con los términos «ayuda a los ingresos». [10] En lo que respecta a la pertinencia de tal mención, comparto la opinión del Abogado General Sr. Léger en el asunto Snares, el cual señaló que «la mención de una legislación entre las prestaciones especiales de carácter contributivo a las que se aplican las disposi-

7 — Véase la sentencia de 20 de junio de 1991, Newton (C-356/89, Rec. p. I-3017), apartado 12. Para la referencia a otros precedentes jurisprudenciales, me remito a las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto Snares, citadas en la nota 4 *supra*, mientras que en la doctrina la evolución jurisprudencial del Tribunal de Justicia ha sido analizada por Van Raepenbusch: *La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la Communauté économique européenne*, Bruselas, 1991, p. 258 y ss.

8 — Véase la sentencia de 27 de marzo de 1985, Hoeckx (249/83, Rec. p. 973), apartado 12.

9 — Véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto Snares, citadas en la nota 4 *supra*, que remite a los considerandos tercero y cuarto del Reglamento de 1992. Véase, también, la sentencia Snares, apartado 33.

10 — Así es como se tradujo la expresión inglesa *Income support*.

ciones del artículo 10 *bis*, [...] en el Anexo II *bis*, es suficiente [...] para que entre a formar parte, sin ambigüedad alguna, del ámbito de aplicación del apartado 2 *bis* del artículo 4». [11] Estimo que puede llegarse a esta conclusión partiendo, simplemente, de la consideración del valor normativo del Anexo II *bis*, que, por estar adjunto a una norma reglamentaria que lo menciona, comparte su fuerza vinculante. El propio Tribunal de Justicia ha subrayado la importancia de la mención de una normativa nacional de Seguridad Social en el Anexo II *bis*, observando que «la circunstancia de que el legislador comunitario mencione una normativa [...] en el Anexo II *bis* del Reglamento nº 1408/71 pone de manifiesto que las prestaciones concedidas sobre la base de la citada reglamentación constituyen prestaciones especiales de carácter no contributivo que se hallan comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 10 *bis* del citado Reglamento». [12] Dicha orientación, por lo demás, no vino sino a confirmar una jurisprudencia análoga desarrollada por el Juez comunitario en relación con las menciones contenidas en el Anexo II-*bis*: la relativa al valor de las declaraciones realizadas por los Estados en virtud del artículo 5 del Reglamento. Dicha norma dispone que «en las declaraciones notificadas y publicadas [...], los Estados miembros mencionarán las legislaciones y regímenes considerados en los apartados 1 y 2 del artículo 4, las prestaciones especiales de carácter no contributivo consideradas en el apartado 2 *bis* del artículo 4 [...]». Según el Tribunal de Justicia, «[...] la circunstancia de que un Estado miembro haya mencionado una ley en su declaración debe admitirse [...] como prueba de que las prestaciones otorgadas con arreglo a la citada ley son prestaciones de Seguridad Social en el sentido del Reglamento nº 1408/71». [13]

De ello se sigue la necesidad de considerar el régimen de Seguridad Social inglés del complemento de ingresos como prestación especial de carácter no contributivo a efectos del artículo 10 *bis* del Reglamento.

12. En todo caso, aunque se quisiera prescindir de dichas indicaciones formales, pese a ser vinculantes, no se podría llegar a ninguna conclusión distinta. En efecto, el complemento de ingresos está indudablemente conectado, al menos con carácter complementario o accesorio, con una de las eventualidades previstas en el apartado 1 del artículo 4 y, en particular, con la contingencia de desempleo. Recordaré, en efecto, que entre los requisitos a que se supedita la atribución de la ayuda se encuentra la circunstancia de que el beneficiario no ejerza actividad remunerada (o, si forma parte de una pareja, que el otro miembro de la misma no ejerza actividad remunerada) y que esté disponible en el mercado de trabajo y busque empleo de forma activa.

13. Una vez sentado que la prestación del complemento de ingresos se cuenta entre las prestaciones especiales de carácter no contributivo a que se refiere el artículo 10 *bis* del Reglamento, procede comprobar si el Sr. Swaddling reunía los requisitos exigidos por la norma, la cual, por otro lado, remite a las condiciones establecidas por la legislación del Estado de residencia. De la resolución de remisión se deduce que el demandante en el procedimiento principal cumple todas las condiciones establecidas en la ley inglesa excepto la referente a la «residencia habitual» que, como ya se ha recordado, exige, además de la firme intención de residir en territorio del

11 — Conclusiones citadas en la nota 4 *supra*, punto 56.

12 — Sentencia Snares, citada en la nota 4 *supra*, apartado 30, que remite a la anterior sentencia de 2 de diciembre de 1964, Dingemans (24/64, Rec. p. 1241).

13 — Véase, recientemente, la sentencia de 20 de febrero de 1997, Martínez Losada y otros (asuntos acumulados C-88/95, C-102/95 y C-103/95, Rec. p. I-869), apartado 21.

Reino Unido, un período de residencia considerable, en el presente caso estimado en ocho semanas.

14. El requisito de la residencia del beneficiario en el Estado en que se encuentra la institución deudora, lejos de representar una condición establecida exclusivamente por la ley nacional, se deriva directamente de la norma comunitaria, que, con respecto a las prestaciones especiales de carácter no contributivo mencionadas en el Anexo II *bis*, excluye su exportabilidad y las pone a cargo exclusivamente del Estado de residencia. [14]

15. En este contexto normativo, la residencia del beneficiario de la prestación pasa a ser elemento central para la coordinación entre las legislaciones nacionales en materia de Seguridad Social, coordinación que constituye el objetivo fundamental del artículo 10 *bis* del Reglamento nº 1408/71, en tanto que instrumento que tiene por objeto proteger los intereses de los trabajadores migrantes conforme a lo dispuesto en el artículo 51 del Tratado. [15] En efecto, las importantes diferencias entre los significados del concepto de residencia en los diversos sistemas nacionales podrían privar al trabajador migrante de la cobertura de la Seguridad Social con respecto a las prestaciones no exportables.

16. Consciente de esta dificultad, el legislador comunitario se preocupó de facilitar una definición del concepto de residencia en el texto del Reglamento. En efecto, la letra h) del artículo 1 del Reglamento precisa que «el término residencia significa la estancia habitual». El valor de dicha definición no reside tanto en su alcance aclaratorio, que, más bien, se reduce a poca cosa al terminar por obligar al intérprete a interrogarse acerca del concepto de habitualidad, como en la indicación según la cual el concepto de residencia es un concepto comunitario que, como tal, no puede depender de las opciones, unilaterales y descoordinadas, de los distintos sistemas nacionales.

El propio concepto de residencia es un criterio determinante también para la percepción de la prestación de desempleo por parte del trabajador que, durante su último empleo, residía en un Estado miembro distinto del competente. En tal caso, en efecto, con arreglo al inciso ii) del apartado 1 del artículo 71, el trabajador por cuenta ajena no fronterizo disfrutará de la prestación si se pone a disposición de los servicios de empleo en el territorio del Estado miembro donde resida o si regresa a dicho territorio. El elemento determinante es, pues, la residencia del interesado en un Estado miembro distinto de aquel a cuya legislación estaba sometido el trabajador durante su último empleo. El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el concepto de residencia en el contexto del artículo 71 del Reglamento.

En particular, según este Tribunal, para determinar la residencia del trabajador que se desplaza de un Estado miembro a otro, procede considerar su situación familiar, los motivos

14 — El requisito de residencia se justifica por las características peculiares de la prestación que, por estar estrechamente ligada al entorno social en que reside de forma estable el beneficiario, sólo puede invocarse frente al Estado de residencia (véase la sentencia Snares, citada en la nota 4 *supra*, apartado 42).

15 — Véase, en último término, la sentencia Snares, citada en la nota 4 *supra*, apartado 46.

que le indujeron a desplazarse así como la naturaleza de su trabajo. En otras palabras, para la aplicación del artículo 71, el Tribunal de Justicia ha considerado que debía tener en cuenta no sólo elementos objetivos, como la duración y la continuidad de la residencia durante el período anterior al desplazamiento o la naturaleza del empleo, sino también elementos subjetivos como la intención del interesado tal como se desprende de todas las circunstancias del asunto. [16] También a propósito del artículo 71, el Tribunal de Justicia recordó, en una sentencia posterior, de 1992, [17] que, para determinar el Estado de residencia, procede determinar dónde se encuentra el centro principal de los intereses del trabajador, teniendo en cuenta no sólo su situación familiar sino también los motivos que le han movido a desplazarse y la naturaleza del trabajo. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que carecía de pertinencia el hecho de que la interesada desempeñara durante dos años académicos un trabajo por cuenta ajena como lectora en otro Estado miembro, pese a que, tras perder su empleo, intentase, al igual que el Sr. Swaddling, encontrar trabajo en dicho Estado.

17. La regla del centro principal o permanente de los intereses como criterio para determinar la residencia habitual de una persona ha sido objeto, por otro lado, de confirmaciones jurisprudenciales también en otros sectores del Derecho comunitario. Sin ánimo de exhaustividad, cabe recordar, en materia de función pública comunitaria, la institución de la indemnización por expatriación, que se concede al trabajador por cuenta ajena que, como consecuencia de la entrada al servicio de las Comunidades, se ve obligado a trasladarse del país de residencia al país de destino. Al ser la finalidad de esta institución compensar las cargas y desventajas a que se enfrenta el trabajador por cuenta ajena por causa de la necesidad de integrarse en un nuevo entorno, la residencia (habitual) del trabajador anterior a la entrada en servicio, entendida como lugar en que el interesado ha establecido el centro permanente de sus intereses, pasa a ser un criterio fundamental para el reconocimiento del derecho a la indemnización. [18] En el ámbito, muy distinto, de las franquicias fiscales, el Tribunal de Justicia, interpretando el concepto de residencia normal que, con arreglo a la Directiva 83/182/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, relativa a las franquicias fiscales aplicables en el interior de la Comunidad en materia de importación temporal de determinados medios de transporte, [19] sirve para determinar la existencia de una importación temporal de un vehículo, aclaró que se trata del lugar en que el interesado ha establecido el centro permanente de sus intereses y que procede determinarlo con ayuda de todas las circunstancias de hecho pertinentes. En aquel caso concreto, el Tribunal de Justicia juzgó que el hecho de que el interesado pasara las noches y los fines de semana durante más

16 — Véase la sentencia de 17 de febrero de 1977, Di Paolo (76/76, Rec. p. 315). En las conclusiones relativas al asunto que acabo de citar, el Abogado General Sr. Capotorti atribuye también una importancia singular al elemento subjetivo, en particular basándose en un análisis comparativo de las legislaciones nacionales, incluido el sistema de Seguridad Social británico. También el elemento subjetivo de la intención y la determinación del centro principal de los intereses del sujeto fueron los criterios que condujeron al Tribunal de Justicia, en un asunto anterior, a considerar como residente en Francia, a efectos del sistema de Seguridad Social, a un representante de comercio que durante nueve meses al año residía en Alemania, país en el que viajaba en una caravana visitando a clientes y en el que poseía un buzón de correos y una dirección (véase la sentencia de 12 de julio de 1973, Angenieux, 13/73, Rec. p. 935). Particularmente significativas parecen las conclusiones del Abogado General Sr. Trabucchi en el asunto a que acabo de referirme, al considerar que el problema «no puede resolverse fuera de esta alternativa: ¿tiene o no tiene el interesado su residencia? Porque si no la tiene en el lugar al que regresa, donde tiene todos sus vínculos extraprofesionales, donde vota, donde paga impuestos, donde tiene sus bienes muebles [...], no la tiene en ningún otro lugar, incluso si se da el caso de que el tiempo durante el cual permanece fuera es más largo que el tiempo que pasa en el lugar donde se encuentra el centro de su vida [...]».

17 — Véase la sentencia de 8 de julio de 1992, Knoch (C-102/91, Rec. p. I-4341), apartados 21 a 29.

18 — Véanse las sentencias de 14 de julio de 1988, Schäflein/Comisión (284/87, Rec. p. 4475), y de 15 de septiembre de 1994, Magdalena Fernández/Comisión (C-452/93 P, Rec. p. I-4295). En la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia, véanse las sentencias de 10 de julio de 1992, Benzler/Comisión (T-63/91, Rec. p. II-2095), apartado 25, y de 28 de septiembre de 1993, Magdalena Fernández/Comisión (T-90/92, Rec. p. II-971), apartado 27.

19 — DO L 105, p. 59; EE 09/01, p. 156.

de un año en un Estado miembro que no era el Estado miembro de su residencia no bastaba para llegar a la conclusión de que había trasladado el centro permanente de sus intereses a dicho Estado, añadiendo, de forma muy significativa para la afirmación del criterio subjetivo, que «sería distinto si esta persona se instalara en el Estado miembro B manifestando la voluntad de vivir en él en común con su amiga y de no volver al Estado miembro A». [20]

18. Aunque ubicadas en áreas del Derecho heterogéneas, las menciones del concepto de residencia contenidas en las disposiciones comunitarias que acabo de citar son equiparables, puesto que se basan, en todo caso, en la idea de que el país de residencia es aquel con el cual el sujeto tiene un «vínculo social» estable y predominante sobre las relaciones que puedan existir con otros Estados miembros. Es precisamente esta vinculación la que justifica, en el presente caso, el pago de las prestaciones especiales de carácter no contributivo contempladas en el artículo 10 *bis* del Reglamento o atribuye, concurriendo otros requisitos, el derecho a prestaciones de desempleo con arreglo al artículo 71, del mismo modo que, en otro contexto, ese mismo vínculo produce la consecuencia de conferir al trabajador por cuenta ajena que entra al servicio de las Comunidades el derecho a la indemnización por expatriación.

19. En el Derecho comunitario y, en particular, en el sector de la Seguridad Social, el concepto de residencia, entendido como estancia habitual, debe por tanto considerarse como el lugar donde el interesado ha establecido el centro permanente de sus intereses. La comprobación de esta circunstancia entraña un examen de hecho en el marco del cual procede referirse a todos los elementos apropiados para demostrar la elección efectiva del interesado de un determinado país como su Estado de residencia. [21] Desde esta óptica, la duración de la permanencia del sujeto en el territorio del Estado, si bien puede representar un indicio de su voluntad de hacer de ese Estado el centro principal y permanente de sus intereses, no puede sin embargo elevarse al rango de elemento constitutivo, es decir, de *conditio sine qua non* de la propia residencia.

De la resolución de remisión se desprende que la autoridad inglesa competente comprobó que el Sr. Swaddling no tiene ya en Francia ni trabajo ni un domicilio o vínculo de parentesco, o siquiera de amistad estrecha, con personas allí residentes. Por el contrario, consta que está domiciliado en el Reino Unido en casa de su hermano y que, aunque en la época en que se produjeron los hechos estaba desempleado, tiene intención de encontrar un empleo que, permitiéndole aprovechar sus conocimientos lingüísticos, no le obligue a salir del país salvo para viajes ocasionales. La concurrencia de estos elementos, que en todo caso debe ser comprobada por el órgano jurisdiccional nacional, es a mi juicio suficiente para considerar que el Reino Unido es el centro permanente de los intereses del Sr. Swaddling, y ello desde el momento de su regreso a dicho Estado. Por lo demás, tampoco debe olvidarse que el demandante tiene la nacionalidad británica y, a igualdad de circunstancias objetivas, no puede por menos de tener alguna consecuencia el hecho de que, habitualmente, el nacional que regresa a su

20 — Véase la sentencia de 23 de abril de 1991, Ryborg (C-297/89, Rec. p. I-1943), apartados 24 y 25.

21 — Véase la sentencia Schäflein/Comisión, citada en la nota 18 *supra*, apartado 10.

Estado tras haber abandonado definitivamente el trabajo en otro Estado y sin conservar en él ni un domicilio ni relaciones humanas especialmente estrechas, regresa para permanecer allí de forma estable.

Pertinencia del artículo 48 del Tratado

20. La interpretación que acabo de proponer del artículo 10 *bis* del Reglamento y, en particular, de la residencia como requisito para la adquisición del derecho a prestaciones especiales de carácter no contributivo enumeradas en el Anexo II *bis* es, además, la única que puede ser coherente con el artículo 48 del Tratado y, con carácter más general, con el principio de la libre circulación de los trabajadores. En efecto, es jurisprudencia reiterada de este Tribunal el criterio según el cual la interpretación de las disposiciones del Reglamento debe efectuarse «a la luz de su objetivo, que es el de contribuir, principalmente en materia de Seguridad Social, al establecimiento de la mayor libertad posible de circulación de trabajadores migrantes». [22]

21. La normativa inglesa relativa a la residencia habitual objeto del presente procedimiento, al exigir al trabajador migrante que retorna a su propio Estado miembro un período de permanencia considerable en territorio del Reino Unido para reconocerle el derecho a las prestaciones contempladas en el artículo 10 *bis*, produce el efecto de discriminar a quienes hayan hecho uso de la libertad de circulación con respecto a los residentes en el Reino Unido que nunca se hayan desplazado para trabajar en otros Estados miembros. En otras palabras, se termina por facilitar al trabajador comunitario, basándose en la normativa comunitaria también en materia de Seguridad Social, el ejercicio del derecho de establecimiento en los restantes Estados miembros, pero no el derecho a establecerse de nuevo en su propio país. Evidentemente, el nacional de un Estado miembro podría ser disuadido de abandonar su país de origen para ejercer una actividad laboral en territorio de otro Estado miembro si no pudiera gozar, al regresar al Estado miembro de su nacionalidad, de facilidades equivalentes a aquellas de las que podría disponer en el territorio de otro Estado miembro o, incluso, en el territorio de su propio Estado de no haberlo abandonado nunca. [23]

22. A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el trato desfavorable que sufre el trabajador que regresa a su país de origen puede constituir también la denegación de una ventaja de Seguridad Social prevista en una disposición que, al igual que la controvertida en el asunto Masgio, «si bien se aplica con independencia de la nacionalidad de los trabajadores afectados, puede perjudicar, en materia de Seguridad Social, a los trabajadores migrantes en relación con los trabajadores que han ejercido su actividad en un solo Estado miembro». [24]

22 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 2 de mayo de 1990, Winter-Lutzins (C-293/88, Rec. p. I-1623), apartado 13, y de 7 de marzo de 1991, Masgio (C-10/90, Rec. p. I-1119), apartado 16.

23 — Se trata, básicamente, de la cuestión de la discriminación «a la salida», censurada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 7 de julio de 1992, Singh (C-370/90, Rec. p. I-4265), apartado 19.

24 — Sentencia Masgio, citada en la nota 22 *supra*, apartado 19. Este principio fue confirmado, aunque en relación con un caso distinto, en la sentencia de 5 de octubre de 1994, Van Munster (C-165/91, Rec. p. I-4661).

23. En opinión del Gobierno del Reino Unido, la tesis según la cual el trabajador migrante que regresa a su país de origen debe, en materia de Seguridad Social, encontrarse en una situación idéntica a aquella de la que habría gozado de no haber abandonado nunca su país se contradice en algunas sentencias del Tribunal de Justicia, que admiten que el derecho a las prestaciones de Seguridad Social se someta a requisitos previstos en el Reglamento, sin que ello ponga en peligro los objetivos previstos en los artículos 48 y 51 del Tratado.

Diré de inmediato que, si bien comprendo la cautela que suelen mostrar los Estados miembros en la delicada materia de la Seguridad Social, también con el fin de evitar comportamientos fraudulentos, no puedo compartir las observaciones del Gobierno del Reino Unido. En efecto, aunque es cierto que el artículo 51 del Tratado no prohíbe al legislador comunitario someter las facilidades concedidas para la libre circulación de los trabajadores a requisitos y límites, [25] también lo es que dichos límites deben resultar directamente de la norma comunitaria y, en todo caso, no pueden perjudicar la eficacia del principio de la libre circulación. En lo que respecta a las prestaciones de desempleo, el Tribunal de Justicia ha confirmado la validez del régimen resultante de los artículos 67 y 69 del Reglamento, según el cual la institución competente para abonar la prestación es únicamente la del Estado en el que el trabajador haya cumplido en último término períodos de seguro o de empleo y la exportabilidad de la prestación se permite únicamente durante un período de tres meses y, en todo caso, a condición de que el desempleado se haya inscrito en las oficinas de empleo del país de su último empleo. [26] De dicho pronunciamiento, que sin duda legitima la aplicación de requisitos a la posibilidad del trabajador migrante de disfrutar de ventajas de Seguridad Social, no puede sin embargo deducirse la negación del principio de la igualdad de trato entre el trabajador migrante y aquel que no haya hecho uso de la libertad de circulación. Dicha igualdad, en efecto, debe interpretarse en el sentido de que, salvo las excepciones manifiestamente basadas en la nacionalidad y, por ello, prohibidas en todo caso, es compatible con tratos diferenciados cuando éstos estén justificados por exigencias del sistema y respetando siempre el principio de proporcionalidad. En el caso de los artículos 67 y 69 del Reglamento, la competencia exclusiva del Estado del último empleo o el requisito de inscripción en las oficinas de empleo del mismo Estado son límites justificados por la circunstancia de que las prestaciones de desempleo se abonan basándose en la legislación social de dicho Estado, que deberá reembolsarlas a la institución competente del Estado al que se haya desplazado el desempleado en busca de empleo; existe asimismo otra finalidad, esta vez de tipo «social», que contribuye a justificar el requisito limitativo: la exigencia de promover la búsqueda de empleo en el territorio del último empleo. [27]

La prestación especial de carácter no contributivo que es el complemento de ingresos, regulada por el artículo 10 *bis* del Reglamento,

25 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de junio de 1980, Testa (asuntos acumulados 41/79, 121/79 y 796/79, Rec. p. 1979), apartado 14, y, de manera más general y no sólo con referencia a la normativa nacional en materia de Seguridad Social, de 26 de febrero de 1991, Antonissen (C-292/89, Rec. p. I-745), apartado 21.

26 — Véase la sentencia de 8 de abril de 1992, Gray (C-62/91, Rec. p. I-2737), por lo demás anticipada por la sentencia de 16 de mayo de 1991, Van Noorden (C-272/90, Rec. p. I-2543).

27 — Véase la sentencia Gray, citada en la nota precedente, apartado 12.

está supeditada a la residencia en el territorio del Estado debido a los importantes vínculos que el reconocimiento de dicho derecho y el alcance del mismo presentan con el entorno social en que se inserta el solicitante, pero ello no puede conducir, en ningún caso, a justificar un trato desfavorable del trabajador migrante cuando éste se encuentre establecido de manera estable en el territorio del Estado y, por consiguiente, tenga en él su residencia tal como exige la norma. Éste es el principio a la luz del cual debe solucionarse el caso del Sr. Swaddling.

24. Tampoco es pertinente el argumento que el Reino Unido pretende basar en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que excluye que los nacionales de los Estados miembros que se desplazan para buscar empleo disfruten de la igualdad de trato en materia de ventajas sociales y fiscales con arreglo al artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77). [28] El artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 limita, en efecto, la igualdad de trato exclusivamente a los trabajadores, debiendo entenderse por tales, según una jurisprudencia bien consolidada de este Tribunal relativa al ámbito de aplicación personal del artículo 48, quienes prestan, durante un determinado período de tiempo, en favor y bajo la dirección de otra persona, servicios en contrapartida de los cuales perciben una remuneración. [29] En cambio, como ya he tenido ocasión de subrayar, el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71 se define, en el plano personal, por un concepto de trabajador más amplio, coincidente con el ámbito de aplicación del sistema de Seguridad Social de uno de los Estados miembros. Procede asimismo observar que, habida cuenta del alcance distinto de ambas fuentes, no existe ninguna razón, ni textual ni lógica, que permita interpretar el artículo 10 *bis* del Reglamento del mismo modo que el artículo 7 del Reglamento nº 1612/68.

25. Con carácter más general, la falta de armonización en el sector de la Seguridad Social justifica la competencia de cada Estado miembro para determinar las condiciones del derecho o de la obligación de afiliarse a un régimen de Seguridad Social, siempre y cuando no se introduzcan discriminaciones basadas en la nacionalidad. [30] No obstante, el ejercicio de dicha competencia nacional no puede extenderse hasta el punto de poner en peligro el objetivo fundamental del artículo 51 del Tratado: evitar que el trabajador migrante pierda derechos de Seguridad Social garantizados por la legislación de un Estado miembro, como consecuencia de haber ejercido la libertad de circulación. En efecto, ello afectaría a la realización del objetivo del propio artículo 48 del Tratado y, por tanto, a un principio fundamental del Derecho comunitario. [31]

Por tanto, cuando un requisito para la atribución del derecho a prestaciones de Seguridad Social se define en la disposición del

28 — Véase la sentencia de 18 de junio de 1987, Lebon (316/85, Rec. p. 2811), apartados 25 a 27.

29 — Véanse las sentencias de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Rec. p. 2121); de 31 de mayo de 1989, Bettray (344/87, Rec. p. 1621), y de 26 de febrero de 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071).

30 — Principio que cuenta con numerosas confirmaciones en la jurisprudencia (véanse las sentencias de 24 de septiembre de 1987, De Rijke, 43/86, Rec. p. 3611, apartado 12, y de 18 de mayo de 1989, Hartmann Troiani, 368/87, Rec. p. 1333, apartado 21).

31 — Véase la sentencia de 25 de febrero de 1986, Spruyt (284/84, Rec. p. 685), apartado 19.

Reglamento utilizando un concepto comunitario, éste debe interpretarse y aplicarse en los ordenamientos jurídicos nacionales teniendo en cuenta los objetivos fundamentales que acabo de mencionar, sin que ello pueda afectar a las exigencias de coordinación que la disposición persigue precisamente por medio de dicho concepto y, en consecuencia, sin denegar al trabajador migrante un derecho que la legislación nacional le habría reconocido de no haber ejercido el derecho a la libre circulación.

26. Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, propongo, pues, al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión planteada por el Social Security Commissioner:

«El apartado 1 del artículo 10 *bis* del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplacen dentro de la Comunidad, en su versión modificada, debe interpretarse, habida cuenta de los artículos 48 y 51 del Tratado, en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, en el caso de una persona que haya trabajado y tenido su residencia habitual en otro Estado miembro, que posteriormente haya ejercido su derecho a la libre circulación para establecerse en otro Estado miembro en el que ha trabajado y establecido su residencia habitual y, por último, regrese al primer Estado miembro para buscar trabajo en él, somete al requisito de la residencia habitual, que exige un período considerable de residencia en el mismo Estado, la atribución de una prestación especial de carácter no contributivo de las características del complemento de ingresos previsto en la legislación británica.»