

COLLINS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno)  
de 23 de marzo de 2004 \*

En el asunto C-138/02,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Social Security Commissioner (Reino Unido), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Brian Francis Collins**

y

**Secretary of State for Work and Pensions,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación del Reglamento (CEE) n° 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), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 2434/92 del Consejo, de 27 de julio de 1992 (DO L 245, p. 1), y de la Directiva 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),

\* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues (Ponente) y A. Rosas, Presidentes de Sala, y los Sres. A. La Pergola, J.-P. Puissochet y R. Schintgen, la Sra. N. Colneric y el Sr. S. von Bahr, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;  
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre del Sr. Collins, por el Sr. R. Drabble, QC, designado por el Sr. P. Eden, Solicitor;
  
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, en calidad de agente, asistido por la Sra. E. Sharpston, QC;
  
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. W.-D. Plessing, en calidad de agente;
  
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. N. Yerrell y el Sr. D. Martin, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Collins, representado por el Sr. R. Drabble; del Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. R. Caudwell, en calidad de agente, asistida por la Sra. E. Sharpston, y de la Comisión, representada por la Sra. N. Yerrell y el Sr. D. Martin, expuestas en la vista de 17 de junio de 2003;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de julio de 2003;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante resolución de 28 de marzo de 2002, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de abril siguiente, el Social Security Commissioner planteó, con arreglo al artículo 234 CE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Reglamento (CEE) n° 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), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 2434/92 del Consejo, de 27 de julio de 1992 (DO L 245, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1612/68»), y de la Directiva 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).

- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. Collins y el Secretary of State for Work and Pensions en relación con la negativa de éste a conceder a aquél el subsidio para demandantes de empleo previsto por la legislación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

## Marco jurídico

### *Normativa comunitaria*

- 3 El artículo 6, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 12 CE, párrafo primero, tras su modificación) dispone lo siguiente:

«En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.»

- 4 El artículo 8 del Tratado CE (actualmente artículo 17 CE, tras su modificación) establece lo siguiente:

«1. Se crea una ciudadanía de la Unión.

Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro.

2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.»

- 5 El artículo 8 A, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 18 CE, apartado 1, tras su modificación) prevé que todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en dicho Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.
  
- 6 A tenor del artículo 48, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, apartado 2, tras su modificación), la libre circulación de los trabajadores 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.
  
- 7 Con arreglo al artículo 48, apartado 3, del Tratado, «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;

[...]».

8 El artículo 2 del Reglamento n° 1612/68 enuncia lo siguiente:

«Todo nacional de un Estado miembro y todo empresario que ejerzan una actividad en el territorio de un Estado miembro podrán intercambiar sus demandas y ofertas de empleos, formalizar contratos de trabajo y ejecutarlos de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en vigor, sin que de ello pueda resultar discriminación alguna.»

9 A tenor del artículo 5 del Reglamento n° 1612/68, «el nacional de un Estado miembro que busque un empleo en el territorio de otro Estado miembro recibirá allí la misma asistencia que la que las oficinas de empleo de ese Estado conceden a sus propios nacionales que busquen empleo».

10 Según el artículo 7, apartado 2, de ese mismo Reglamento, el trabajador nacional de un Estado miembro se beneficiará, en el territorio de los demás Estados miembros, de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.

11 El artículo 1 de la Directiva 68/360 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros suprimirán, con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva, las restricciones al desplazamiento y a la estancia de los nacionales de dichos Estados y de los miembros de sus familias, a los que se aplica el Reglamento (CEE) n° 1612/68.»

- 12 El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 68/360 prevé que los Estados miembros reconocerán el derecho de residencia en su territorio a las personas a que se refiere el artículo 1 de esta Directiva que puedan presentar los documentos enumerados en el apartado 3 de dicho artículo 4.
- 13 A tenor del artículo 4, apartado 3, primer guión, de la misma Directiva, estos documentos, por lo que se refiere al trabajador, son los siguientes:
- «a) el documento al amparo del cual ha entrado en su territorio;
  - b) una declaración de contratación suscrita por el empresario o un certificado de trabajo».
- 14 Con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la Directiva 68/360, los Estados miembros reconocerán el derecho de residencia en su territorio, sin expedir tarjeta de residencia, a los trabajadores que ejerzan una actividad asalariada de una duración prevista no superior a los tres meses, a los trabajadores fronterizos y a los trabajadores de temporada.

### *Normativa nacional*

- 15 El subsidio para demandantes de empleo es una prestación de seguridad social prevista por la Jobseekers Act 1995 (Ley de 1995 relativa a la búsqueda de ocupación; en lo sucesivo, «Ley de 1995»), que exige en su artículo 1, apartado 2, inciso i), que el solicitante se encuentre en Gran Bretaña.

- 16 El Reglamento de desarrollo de la Ley de 1995 (Jobseeker's Allowance Regulations 1996; en lo sucesivo, «Reglamento de 1996») precisa los requisitos que deben cumplirse para percibir el subsidio para demandantes de empleo y los importes que pueden reclamar las distintas categorías de demandantes. Por lo que se refiere a la categoría de las «personas procedentes del extranjero» que no tengan cargas familiares, el anexo 5, apartado 14, letra a), del Reglamento de 1996 establece un importe igual a cero.
- 17 A tenor del artículo 85, apartado 4, del Reglamento de 1996, la expresión «persona procedente del extranjero» se define de la siguiente manera:

«[...] el solicitante que no resida habitualmente en el Reino Unido, las islas Anglo-normandas, la isla de Man o la República de Irlanda. Sin embargo, a estos efectos, ningún solicitante será excluido de la consideración de residente habitual si es:

- a) un trabajador comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo o del Reglamento (CEE) n° 1251/70 del Consejo o una persona con derecho de residencia en el Reino Unido conforme a las Directivas 68/360/CEE del Consejo o 73/148/CEE del Consejo,

[...]»



## Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 18 El Sr. Collins nació en los Estados Unidos y tiene la nacionalidad americana y la irlandesa. En el marco de sus estudios universitarios pasó un semestre en el Reino Unido en 1978. En 1980 y 1981, volvió al Reino Unido para una estancia de aproximadamente diez meses, durante la cual trabajó a tiempo parcial y de manera ocasional en bares y en el sector de la venta. Regresó a los Estados Unidos en 1981. Posteriormente trabajó en los Estados Unidos y en África.
- 19 El Sr. Collins volvió al Reino Unido el 31 de mayo de 1998 con el fin de encontrar un empleo en el sector de los servicios sociales. El 8 de junio de 1998, solicitó el subsidio para demandantes de empleo y éste le fue denegado mediante resolución del Adjudication Officer de 1 de julio de 1998, debido a que no tenía su residencia habitual en ese Estado miembro. El Sr. Collins recurrió ante el Social Security Appeal Tribunal (Reino Unido), que confirmó la resolución denegatoria afirmando que no podía considerársele residente habitual en el Reino Unido porque, por una parte, esta residencia no se había prolongado durante un tiempo considerable y, por otra, no era un trabajador a efectos del Reglamento n° 1612/68 ni tampoco tenía derecho a residir en dicho Estado miembro en el sentido de la Directiva 68/360.
- 20 El Sr. Collins recurrió entonces ante el Social Security Commissioner, que resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La persona en la que concurren las circunstancias del solicitante en el presente asunto ¿es un trabajador a efectos del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968?

- 2) Si la respuesta a la primera pregunta es negativa, la referida persona ¿tiene derecho a residir en el Reino Unido en virtud de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968?
  
- 3) Si las respuestas a las preguntas primera y segunda son negativas, ¿existe alguna norma o principio del derecho comunitario que exija el abono a una persona en la situación del Sr. Collins de una prestación de seguridad social, cuya concesión está sujeta a condiciones como las que se imponen para percibir el subsidio para solicitantes de empleo, basado en un bajo nivel de renta?»

### Sobre la primera cuestión

#### *Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia*

- 21 El Sr. Collins sostiene que, en el estado actual del Derecho comunitario, su situación en el Reino Unido, como persona que busca realmente un empleo, le otorga la condición de «trabajador» a efectos de la aplicación del Reglamento n° 1612/68 y lo incluye en el ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 2, de este Reglamento. En efecto, según afirma, en el apartado 32 de la sentencia de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec. p. I-2691), el Tribunal de Justicia enunció deliberadamente la regla según la cual los demandantes de empleo deben ser considerados trabajadores, en el sentido de dicho Reglamento, si el órgano jurisdiccional nacional está convencido de que la persona de que se trate buscó realmente un empleo a su debido tiempo.
  
- 22 Por el contrario, los Gobiernos del Reino Unido y alemán y la Comisión de las Comunidades Europeas estiman que una persona que se encuentre en la situación del Sr. Collins no es un trabajador a efectos del Reglamento n° 1612/68.

- 23 El Gobierno del Reino Unido y la Comisión sostienen que el Sr. Collins no puede afirmar que es un «antiguo» trabajador migrante que desea simplemente que se le conceda una prestación en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, ya que no existe ninguna relación entre el trabajo que realizó durante los años 1980 y 1981 y el tipo de trabajo que, según él, buscaba en 1998.
- 24 El citado Gobierno y la Comisión afirman que, en su sentencia de 18 de junio de 1987, Lebon (316/85, Rec. p. 2811), el Tribunal de Justicia declaró, por una parte, que la igualdad de trato en lo que se refiere a las ventajas sociales y fiscales, establecida en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, sólo es aplicable a los trabajadores y, por otra, que quienes se desplazan para buscar un empleo sólo se benefician de dicha igualdad de trato para el acceso a éste, de conformidad con el artículo 48 del Tratado y con los artículos 2 y 5 de este Reglamento.
- 25 El Gobierno alemán recuerda el contexto particular del asunto que dio lugar a la sentencia Martínez Sala, antes citada, que se caracterizaba por los vínculos muy estrechos y duraderos que la demandante mantenía con el Estado miembro de acogida, mientras que en el asunto del procedimiento principal no existe manifiestamente relación alguna entre el antiguo trabajo realizado por el Sr. Collins y el que es objeto de la búsqueda de empleo por éste.

### *Respuesta del Tribunal de Justicia*

- 26 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de «trabajador», en el sentido del artículo 48 del Tratado y del Reglamento nº 1612/68, posee un alcance comunitario y no debe interpretarse de forma restrictiva. Debe considerarse como «trabajador» cualquier persona que ejerce actividades reales y efectivas, con

exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio. Según esta jurisprudencia, la característica de la relación laboral radica en la circunstancia de que una persona realice, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales percibe una retribución (véanse, en particular, las sentencias de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, apartados 16 y 17; Martínez Sala, antes citada, apartado 32, y de 8 de junio de 1999, Meeusen, C-337/97, Rec. p. I-3289, apartado 13).

27 El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que determinados derechos vinculados a la condición de trabajador se garantizan a los trabajadores migrantes aunque éstos ya no estén vinculados por un contrato de trabajo (sentencias de 24 de septiembre de 1998, Comisión/Francia, C-35/97, Rec. p. I-5325, apartado 41, y de 6 de noviembre de 2003, Ninni-Orasche, C-413/01, Rec. p I-13187, apartado 34).

28 Según se desprende del expediente enviado al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente, el Sr. Collins trabajó en el Reino Unido de manera ocasional en bares y en el sector de la venta durante una estancia de diez meses que efectuó en ese Estado miembro en los años 1980 y 1981. Sin embargo, procede señalar que, aun suponiendo que tales actividades profesionales cumpliesen los requisitos para que se considere que, durante dicha estancia, el demandante del procedimiento principal tenía la condición de trabajador, requisitos que se han recordado en el apartado 26 de la presente sentencia, no puede establecerse relación alguna entre aquellas actividades y la búsqueda de otro empleo realizada más de diecisiete años después de poner fin a aquéllas.

29 Por tanto, al no existir un vínculo suficientemente estrecho con el mercado laboral del Reino Unido, la situación del Sr. Collins en 1998 puede compararse a la de cualquier nacional de un Estado miembro que busca un primer empleo en otro Estado miembro.

- 30 A este respecto, es necesario recordar que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece una distinción entre los nacionales de los Estados miembros que todavía no han entablado una relación laboral en el Estado miembro de acogida en el que buscan empleo y los que ya trabajan en éste o, habiendo trabajado pero no estando ya vinculados por un contrato laboral, son aun así considerados trabajadores (véase la sentencia de 21 de junio de 1988, Lair, 39/86, Rec. p. 3161, apartados 32 y 33).
- 31 En efecto, mientras que los nacionales de los Estados miembros que se desplazan para buscar un empleo sólo se benefician del principio de igualdad de trato para el acceso a éste, los que ya han accedido al mercado laboral pueden solicitar, sobre la base del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales (véanse, en especial, las sentencias Lebon, antes citada, apartado 26, y de 12 de septiembre de 1996, Comisión/Bélgica, C-278/94, Rec. p. I-4307, apartados 39 y 40).
- 32 Así pues, el concepto de «trabajador» no se utiliza de manera uniforme en el Reglamento nº 1612/68. Si bien en el título II de la primera parte de dicho Reglamento este término se refiere únicamente a las personas que ya han accedido al mercado laboral, en otras partes del mismo Reglamento debe entenderse el concepto de «trabajador» en un sentido más amplio.
- 33 En tales circunstancias, procede responder a la primera cuestión que una persona que se encuentre en la situación del demandante del procedimiento principal no es un trabajador en el sentido del título II de la primera parte del Reglamento nº 1612/68. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si el concepto de «trabajador» a que se refiere la normativa nacional controvertida debe entenderse en este sentido.

## Sobre la segunda cuestión

### *Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia*

- 34 El Sr. Collins considera que la Directiva 68/360 confiere un derecho de residencia de tres meses de duración a las personas que buscan empleo.
- 35 Los Gobiernos del Reino Unido y alemán y la Comisión estiman que el Sr. Collins tendría derecho a desplazarse al Reino Unido para buscar allí un empleo y a permanecer en dicho Estado miembro durante un período razonable, como demandante de empleo, invocando directamente el artículo 48 del Tratado y no las disposiciones de la Directiva 68/360, que son aplicables exclusivamente a las personas que han encontrado un empleo.

### *Respuesta del Tribunal de Justicia*

- 36 Procede recordar con carácter preliminar que, en el marco de la libre circulación de los trabajadores, el artículo 48 del Tratado confiere a los nacionales de los Estados miembros un derecho de residencia en el territorio de los demás Estados miembros con objeto de ejercer o buscar en ellos un empleo por cuenta ajena (sentencia de 26 de mayo de 1993, Tsiotras, C-171/91, Rec. p. I-2925, apartado 8).
- 37 El derecho de residencia derivado del artículo 48 del Tratado para los demandantes de empleo puede tener un límite temporal. Al no existir ninguna disposición comunitaria que fije un plazo para la residencia de los nacionales

comunitarios en busca de empleo, los Estados miembros tienen derecho a señalar un plazo razonable a estos efectos. Sin embargo, si una vez transcurrido dicho plazo, el interesado prueba que continúa buscando empleo y que tiene verdaderas oportunidades de ser contratado, no podrá ser obligado a abandonar el territorio del Estado miembro de acogida (véanse las sentencias de 26 de febrero de 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745, apartado 21, y de 20 de febrero de 1997, Comisión/Bélgica, C-344/95, Rec. p. I-1035, apartado 17).

- 38 En cuanto a la Directiva 68/360, tiene por objeto suprimir dentro de la Comunidad las restricciones al desplazamiento y a la residencia de los nacionales de los Estados miembros y de los miembros de su familia a los que se aplique el Reglamento n° 1612/68.
- 39 Por lo que se refiere a las restricciones al desplazamiento, por una parte, el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 68/360 obliga a los Estados miembros a reconocer el derecho a abandonar su territorio a los nacionales comunitarios que tengan la intención de desplazarse a otro Estado miembro para buscar empleo. Por otra parte, con arreglo al artículo 3, apartado 1, de esta Directiva, los Estados miembros admitirán en su territorio a tales nacionales mediante la simple presentación de una tarjeta de identidad o de un pasaporte válido.
- 40 Además, dado que el derecho de residencia constituye un derecho directamente atribuido por el Tratado (véase, en particular, la sentencia de 5 de febrero de 1991, Roux, C-363/89, Rec. p. I-273, apartado 9), la expedición de un permiso de residencia a un nacional de un Estado miembro, tal y como está prevista en la Directiva 68/360, no debe considerarse un acto constitutivo de derechos, sino un acto de reconocimiento por parte de un Estado miembro de la situación individual de un nacional de otro Estado miembro en relación con las disposiciones del Derecho comunitario (sentencia de 25 de julio de 2002, MRAX, C-459/99, Rec. p. I-6591, apartado 74).

- 41 Con arreglo al artículo 4 de la Directiva 68/360, los Estados miembros sólo reconocen el derecho de residencia en su territorio a los trabajadores que puedan presentar, además del documento al amparo del cual han entrado en su territorio, una declaración de contratación suscrita por el empresario o un certificado de trabajo.
- 42 En cuanto al artículo 8 de la misma Directiva, enumera con carácter exhaustivo las situaciones en las cuales se reconoce a determinadas categorías de trabajadores el derecho de residencia sin expedirles tarjeta de residencia.
- 43 Resulta de lo anterior que el reconocimiento del derecho de residencia en un Estado miembro a que se refieren los artículos 4 y 8 de la Directiva 68/360 está reservado a los nacionales de un Estado miembro que ocupen ya un empleo en aquel Estado miembro. Los demandantes de empleo quedan excluidos de dicho reconocimiento. Únicamente pueden invocar las disposiciones de esta Directiva que se refieren a su desplazamiento dentro de la Comunidad.
- 44 Por tanto, procede responder a la segunda cuestión que una persona que se encuentre en la situación del demandante del procedimiento principal no tiene derecho a residir en el Reino Unido en virtud únicamente de la Directiva 68/360.

### Sobre la tercera cuestión

#### *Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia*

- 45 A juicio del Sr. Collins, no cabe ninguna duda de que él es un nacional de otro Estado miembro que se encontraba en situación de residencia regular en el Reino



Unido y de que el subsidio para demandantes de empleo está comprendido dentro del ámbito de aplicación del Tratado. Afirma que, en consecuencia, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193), el pago de un subsidio no contributivo y basado en la insuficiencia de recursos a un nacional de un Estado miembro distinto del Estado miembro de acogida no puede supeditarse al cumplimiento de un requisito que no se aplica a los nacionales de este último Estado. El Sr. Collins admite que el criterio de la residencia habitual se impone asimismo a los nacionales del Reino Unido. Sin embargo, sostiene que está acreditado que una disposición de Derecho nacional debe considerarse discriminatoria en el sentido del Derecho comunitario si, intrínsecamente, los nacionales del Estado miembro de que se trate pueden cumplirla con mayor facilidad.

46 Los Gobiernos del Reino Unido y alemán alegan que no existe ninguna disposición ni ningún principio de Derecho comunitario que imponga el pago de una prestación como el subsidio para demandantes de empleo a una persona que se encuentre en la situación del Sr. Collins.

47 Por lo que se refiere a la posible existencia de discriminación indirecta, el Gobierno del Reino Unido estima que existen justificaciones objetivas pertinentes para no conceder el subsidio para demandantes de empleo, que se basa en el nivel de ingresos, a las personas que se encuentran en la situación del Sr. Collins. Afirma que, al contrario que en la situación que dio lugar a la sentencia de 11 de julio de 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. p. I-6191), los criterios tomados en consideración para conceder el subsidio de que se trata no van más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido. Constituyen un método proporcionado y, por tanto, admisible para asegurarse de que existe un vínculo real entre el demandante y el mercado geográfico laboral. Este Gobierno señala que, si no se aplicasen dichos criterios, las personas que no tienen ninguna relación o que tienen una relación limitada con el mercado laboral del Reino Unido, como es el caso del Sr. Collins, tendrían la posibilidad de reclamar el subsidio en cuestión.

48 Según la Comisión, ha quedado acreditado, por una parte, que el Sr. Collins buscó realmente un empleo en el Reino Unido durante el período de dos meses que

siguió a su llegada a dicho Estado miembro y, por otra, que residía legalmente en el territorio de éste como demandante de empleo. La Comisión afirma que, en su condición de ciudadano de la Unión residente legalmente en el Reino Unido, no cabe ninguna duda de que gozaba de la protección reconocida por el artículo 6 del Tratado contra toda discriminación por razón de la nacionalidad, en todas las situaciones comprendidas dentro del ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario. Ése es precisamente el caso del subsidio para demandantes de empleo, que debe considerarse una ventaja social en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1612/68.

49 La Comisión recuerda asimismo que está claro que el derecho a residir en otro Estado miembro para buscar empleo puede limitarse a un período razonable y que, por consiguiente, el derecho del Sr. Collins a invocar los artículos 6 y 8 del Tratado para solicitar dicho subsidio con igual derecho que los nacionales del Reino Unido estaría igualmente limitado a este período de residencia legal.

50 Sin embargo, la Comisión considera que el requisito de la residencia habitual puede constituir una discriminación indirecta en la medida en que los nacionales del Estado miembro de acogida lo cumplen con mayor facilidad que los nacionales de los demás Estados miembros. Si bien un requisito de este tipo puede estar justificado por razones objetivas, que tendrían por objeto necesariamente evitar el «turismo social» y, por tanto, prevenir posibles abusos por parte de falsos demandantes de empleo, la Comisión observa que, en el caso del Sr. Collins, existe conformidad entre las partes sobre la autenticidad de su búsqueda de empleo. En efecto, no ha dejado de trabajar desde que encontró un empleo poco después de su llegada al Reino Unido.

### *Respuesta del Tribunal de Justicia*

51 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si existe alguna norma o principio del Derecho comunitario sobre

cuya base un nacional de un Estado miembro que busque realmente un empleo en otro Estado miembro pueda solicitar en éste un subsidio para demandantes de empleo como el previsto por la Ley de 1995.

- 52 Con carácter preliminar, sin que proceda examinar si una persona como el demandante del procedimiento principal está comprendida dentro del ámbito de aplicación *ratione personae* del Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n° 118/97, del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1408/71»), es necesario señalar que, según se desprende de la lectura de la resolución de remisión, el interesado nunca residió en otro Estado miembro antes de buscar empleo en el Reino Unido, por lo que la regla de cómputo global contenida en el artículo 10 *bis* del Reglamento n° 1408/71 no es aplicable en el asunto del procedimiento principal.
- 53 Según el Reglamento de 1996, los nacionales de otros Estados miembros que busquen un empleo, cuando no sean trabajadores en el sentido del Reglamento n° 1612/68 y no tengan un derecho de residencia derivado de la Directiva 68/360, sólo pueden solicitar el citado subsidio si tienen su residencia habitual en el Reino Unido.
- 54 Por tanto, es necesario comprobar si el principio de igualdad de trato se opone a una normativa nacional que supedita a un requisito de residencia el derecho a percibir un subsidio para demandantes de empleo.
- 55 Con arreglo al artículo 6, párrafo primero, del Tratado, cualquier discriminación por razón de la nacionalidad está prohibida en el ámbito de aplicación del Tratado, sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo. Dado que el artículo 48, apartado 2, del Tratado es una disposición particular, el Reglamento de 1996 debe ser examinado en primer lugar a la luz de este artículo.

- 56 A este respecto, procede recordar que entre los derechos que el artículo 48 del Tratado confiere a los nacionales de los Estados miembros figura el de circular libremente en el territorio de los demás Estados miembros y residir en ellos con objeto de buscar empleo (sentencia Antonissen, antes citada, apartado 13).
- 57 Así pues, los nacionales de un Estado miembro que buscan empleo en otro Estado miembro están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del artículo 48 del Tratado y, por tanto, gozan del derecho a la igualdad de trato previsto en el apartado 2 de esta disposición.
- 58 Por lo que se refiere a la cuestión de si el derecho a la igualdad de trato del que gozan los nacionales de los Estados miembros que buscan empleo en otro Estado miembro incluye asimismo prestaciones de naturaleza financiera como aquella de que se trata en el procedimiento principal, el Tribunal de Justicia ha declarado que los nacionales de los Estados miembros que se desplazan para buscar un empleo sólo se benefician de la igualdad de trato para el acceso a éste, de conformidad con el artículo 48 del Tratado y con los artículos 2 y 5 del Reglamento n° 1612/68, pero no en cuanto a las ventajas sociales y fiscales en el sentido del artículo 7, apartado 2, de dicho Reglamento (sentencias, antes citadas, Lebon, apartado 26, y de 12 de septiembre de 1996, Comisión/Bélgica, apartados 39 y 40).
- 59 El artículo 2 del Reglamento n° 1612/68 se refiere a los intercambios de demandas y ofertas de empleos y a la formalización y ejecución de contratos de trabajo, mientras que el artículo 5 de este Reglamento trata sobre la asistencia concedida por las oficinas de empleo.
- 60 Es cierto que dichos artículos no mencionan de manera expresa las prestaciones de naturaleza financiera. Sin embargo, para determinar el alcance del derecho a la igualdad de trato para las personas que buscan empleo, es necesario interpretar este principio a la luz de otras disposiciones del Derecho comunitario, en particular el artículo 6 del Tratado.

- 61 En efecto, como ha señalado en diversas ocasiones el Tribunal de Justicia, los ciudadanos de la Unión que residen legalmente en el territorio del Estado miembro de acogida pueden invocar el artículo 6 del Tratado en todas las situaciones comprendidas dentro del ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario. La vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, que permite a aquellos entre dichos nacionales que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico (véanse, en particular, las sentencias Grzelczyk, antes citada, apartados 31 y 32, y de 2 de octubre de 2003, García Avello, C-148/02, Rec. p. I-11613, apartados 22 y 23).
- 62 Debe observarse que el Tribunal de Justicia declaró, en relación con un estudiante ciudadano de la Unión, que la concesión de una prestación social de un régimen no contributivo, como el ingreso mínimo de subsistencia («minimex») belga, está comprendida dentro del ámbito de aplicación de la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad y que, en consecuencia, los artículos 6 y 8 del Tratado se oponen a que la posibilidad de obtener esta prestación se supedite a requisitos que puedan constituir una discriminación por razón de la nacionalidad (sentencia Grzelczyk, antes citada, apartado 46).
- 63 Habida cuenta de la creación de la ciudadanía de la Unión y de la interpretación jurisprudencial del derecho a la igualdad de trato del que gozan quienes ostentan dicha ciudadanía, no es posible excluir del ámbito de aplicación del artículo 48, apartado 2, del Tratado, que constituye una concreción del principio fundamental de igualdad de trato garantizado por el artículo 6 del Tratado, una prestación de naturaleza financiera destinada a facilitar el acceso al empleo en el mercado laboral de un Estado miembro.
- 64 La interpretación del alcance del principio de igualdad de trato en materia de acceso al empleo debe reflejar esta evolución respecto a la interpretación seguida en las sentencias Lebon y de 12 de septiembre de 1996, Comisión/Bélgica, antes citadas.

- 65 El Reglamento de 1996 introduce una diferencia de trato según que la persona resida habitualmente en el Reino Unido o no. Dado que los nacionales propios pueden cumplir este requisito con mayor facilidad, dicha normativa perjudica a los nacionales de los Estados miembros que han hecho uso de su derecho a circular con objeto de buscar empleo en el territorio de otro Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de mayo de 1996, O'Flynn, C-237/94, Rec. p. I-2617, apartado 18, y de 16 de enero de 2003, Comisión/Italia, C-388/01, Rec. p. I-721, apartados 13 y 14).
- 66 Semejante requisito de residencia sólo podría estar justificado si se basara en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional (sentencia de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz, C-274/96, Rec. p. I-7637, apartado 27).
- 67 Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que resulta legítimo que el legislador nacional desee asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el solicitante de subsidios que tengan carácter de ventajas sociales en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1612/68 y el mercado geográfico laboral correspondiente (véase, en relación con la concesión de subsidios de espera a los jóvenes que buscan su primer empleo, la sentencia D'Hoop, antes citada, apartado 38).
- 68 Procede señalar que el subsidio para demandantes de empleo creado por la Ley de 1995 es una prestación de seguridad social que, al haber sustituido a la prestación por desempleo y al complemento de ingresos, exige en especial que la persona que lo reclama esté disponible para trabajar, busque empleo activamente y no perciba ingresos superiores al importe aplicable ni tenga un capital superior a una cantidad determinada.

- 69 Puede considerarse legítimo que un Estado miembro no conceda un subsidio de este tipo hasta que haya quedado acreditada la existencia de un vínculo real entre el demandante de empleo y el mercado laboral de dicho Estado.
- 70 La existencia de este vínculo podría comprobarse, en especial, mediante la constatación de que la persona de que se trate ha buscado empleo de manera efectiva y real en el Estado miembro afectado durante un período razonable.
- 71 Así pues, el Reino Unido puede exigir legítimamente que exista un vínculo entre las personas que soliciten la concesión de dicho subsidio y su mercado laboral.
- 72 No obstante, si bien un requisito de residencia es adecuado, en principio, para garantizar el citado vínculo, para ser proporcionado no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar este objetivo. Más concretamente, su aplicación por parte de las autoridades nacionales debe basarse en criterios claros y conocidos de antemano y debe existir un medio de impugnación jurisdiccional. En cualquier caso, si se exige un período de residencia para que se cumpla dicho requisito, no debe ir más allá de lo necesario para que las autoridades nacionales puedan asegurarse de que el interesado busca realmente empleo en el mercado laboral del Estado miembro de acogida.
- 73 Por tanto, procede responder a la tercera cuestión que el derecho a la igualdad de trato previsto en el artículo 48, apartado 2, del Tratado, en relación con los artículos 6 y 8 del Tratado, no se opone a una normativa nacional que supedita la concesión de un subsidio para demandantes de empleo a un requisito de residencia, siempre que este requisito se justifique sobre la base de consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas interesadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional.

## Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

## EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Social Security Commissioner mediante resolución de 28 de marzo de 2002, declara:

- 1) Una persona que se encuentre en la situación del demandante del procedimiento principal no es un trabajador en el sentido del título II de la primera parte del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 2434/92 del Consejo, de 27 de julio de 1992. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si el concepto de «trabajador» a que se refiere la normativa nacional controvertida debe entenderse en este sentido.



- 2) Una persona que se encuentre en la situación del demandante del procedimiento principal no tiene derecho a residir en el Reino Unido en virtud únicamente de la Directiva 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.
- 3) El derecho a la igualdad de trato previsto en el artículo 48, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, apartado 2, tras su modificación), en relación con los artículos 6 y 8 del Tratado CE (actualmente artículos 12 CE y 17 CE, tras su modificación), no se opone a una normativa nacional que supedita la concesión de un subsidio para demandantes de empleo a un requisito de residencia, siempre que este requisito se justifique sobre la base de consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas interesadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional.

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	Rosas
La Pergola	Puissochet	Schintgen
Colneric	von Bahr	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de marzo de 2004.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

V. Skouris