

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 30 de marzo de 2006¹

I. Introducción

1. El presente asunto ofrece al Tribunal de Justicia una ocasión para precisar mejor el alcance del artículo 18 CE, apartado 1: ¿Puede un ciudadano de la Unión invocar esta disposición siempre que haya hecho uso de su derecho de libre circulación o es necesario que exista además un nexo con el Derecho comunitario? ¿Qué margen deja, en su caso, el derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión a los Estados miembros al establecer prestaciones sociales no reguladas por el Derecho comunitario? Estas son en el fondo las cuestiones jurídicas que debe tratar el Tribunal de Justicia a petición del Centrale Raad van Beroep neerlandés (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»).

2. Dos ciudadanos neerlandeses, que están reconocidos como víctimas civiles de guerra, solicitaron a la autoridad neerlandesa competente las prestaciones indemnizatorias previstas para estos casos. La concesión de las prestaciones se les denegó por el único

motivo de que en el momento de presentar la solicitud no tenían su residencia en los Países Bajos sino en España.

II. Marco jurídico

A. Derecho comunitario

3. El artículo 17 CE 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. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.

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

1 — Lengua original: alemán.

4. El derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión se establece en el artículo 18 CE, apartado 1, como sigue:

«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 el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

5. El artículo 12 CE, apartado 1, contiene además la siguiente prohibición de discriminación:

«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.»

B. Derecho nacional

6. Sobre la normativa nacional aplicable, el órgano jurisdiccional remitente comunica, entre otras cosas, lo que a continuación se expone.

7. Conforme a la Ley de 10 de marzo de 1984 relativa a las prestaciones en favor de las víctimas civiles de la guerra de 1940-1945² (en lo sucesivo, «WUBO») las *víctimas civiles de guerra*³ o sus supervivientes tienen derecho, entre otras, a una prestación periódica (artículos 7 y ss. de la WUBO) y un suplemento para gastos que sirven para mejorar las condiciones de vida de la víctima civil de guerra (artículo 19 de la WUBO). La finalidad de la prestación periódica es compensar, dentro de unos parámetros razonables, la pérdida de ingresos causada por una invalidez debida a lesiones de guerra.

8. Conforme a su artículo 3, la WUBO sólo se aplica a víctimas civiles de guerra que posean la nacionalidad neerlandesa y que tengan su residencia en los Países Bajos en la fecha de presentación de la solicitud. Estos *requisitos de nacionalidad y territorialidad* tienen su origen en el postulado de que el alcance del deber particular de solidaridad del pueblo neerlandés con las víctimas civiles de guerra está delimitado por su nacionalidad y país de residencia.

9. Una vez concedidos la prestación o el suplemento de acuerdo con la WUBO, el interesado conserva en principio los dere-

2 — Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 (*Staatsblad*, p. 94).

3 — Conforme al artículo 2 de la WUBO son víctimas civiles de guerra los civiles que, a causa de, o en relación con, la ocupación alemana o japonesa o por disturbios en las antiguas Indias Holandesas durante los años de la posguerra (hasta el 27 de diciembre de 1949), sufrieron lesiones físicas o psíquicas que les causaron una invalidez permanente o provocaron su fallecimiento.

chos que le han sido reconocidos, incluso si se traslada al extranjero. Sin embargo, para evitar que personas residentes en el extranjero fijen temporalmente su domicilio en los Países Bajos a fin de conseguir una prestación con arreglo a la WUBO, ésta establece que quienes se trasladen a los Países Bajos después de la fecha de entrada en vigor de la Ley perderán los derechos que tengan reconocidos si vuelven a fijar su residencia en el extranjero en el plazo de cinco años a contar desde la fecha de su traslado a los Países Bajos (artículo 3, apartado 3, de la WUBO).

10. La ejecución de la WUBO ha sido confiada a la Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (en lo sucesivo, «PUR»).

11. Para casos de injusticia manifiesta, el legislador otorgó a la PUR la facultad de aplicar la WUBO a las víctimas civiles de guerra que no cumplan los requisitos de nacionalidad o territorialidad (artículo 3, apartado 6, de la WUBO). Esta *cláusula de equidad* constituye sin embargo una disposición de carácter discrecional.

12. En la práctica administrativa de la PUR es un requisito básico para la aplicación de la

cláusula de equidad la existencia de un vínculo con la sociedad neerlandesa tanto en la época de los acontecimientos bélicos como en el momento de la solicitud.⁴ Si se cumple este requisito, se examina cada caso particular para averiguar en qué medida el interesado podría sufrir una injusticia manifiesta. Como criterio general, se entiende que el hecho de residir en el extranjero debe estar vinculado a circunstancias que objetivamente escapan del control directo del interesado y, por consiguiente, implican que razonablemente no podía esperarse del interesado que estableciese su residencia en los Países Bajos. Con esta regulación se piensa particularmente en fluctuación de las fronteras o en razones médicas. Por el contrario, la PUR entiende que la cláusula de equidad no debe aplicarse si el traslado al extranjero es la consecuencia de un matrimonio o si se explica por motivos económicos. Según la PUR, la cláusula de equidad resulta aplicable, en cambio, en situaciones en las que el interesado tenía su domicilio en los Países Bajos cuando ocurrieron las calamidades y siguió residiendo ininterrumpidamente allí hasta la fecha de su solicitud, aunque nunca adquiriera la nacionalidad neerlandesa.

13. Con efectos a partir del 1 de julio de 2004, la PUR adaptó su práctica en materia de aplicación de la cláusula de equidad. Desde entonces, los nacionales neerlandeses residentes en el extranjero también pueden beneficiarse de una prestación con arreglo a

4 — Se entiende que hubo tal vínculo durante los acontecimientos bélicos si el interesado tenía la nacionalidad neerlandesa o era súbdito neerlandés en el sentido de la antigua Ley de 10 de febrero de 1910 (*Staatsblad*, p. 55) o si tenía su residencia en los Países Bajos o en las Indias Holandesas. Se entiende que existía este vínculo en el momento de la solicitud si el interesado tenía la nacionalidad neerlandesa o estaba domiciliado en los Países Bajos.

la WUBO, en particular, si tienen la nacionalidad neerlandesa en el momento de la solicitud, han residido durante un tiempo en los Países Bajos y tienen unos ingresos mensuales brutos (junto con su pareja) inferiores a 1.741,56 euros.

III. Hechos y procedimiento principal

14. La Sra. Tas-Hagen, nacida en las antiguas Indias Holandesas en 1943, se trasladó en 1954 a los Países Bajos. En 1961 adquirió la nacionalidad neerlandesa. En 1986 puso fin a su actividad profesional como secretaria de dirección en el Gemeentelijke Dienst Verpleging en Verzorging (Servicio municipal de cuidados médicos y asistencia sanitaria) de La Haya a causa de una incapacidad laboral.

15. En diciembre de 1986, mientras aún residía en los Países Bajos, la Sra. Tas-Hagen presentó una solicitud, con arreglo a la WUBO, para que se le concedieran una prestación periódica y el reembolso de distintos equipamientos especiales. Esta solicitud fue denegada, dado que no había sufrido lesiones que pudieran causar una invalidez permanente, por lo que no podía tener la consideración de víctima civil de guerra en los términos de la WUBO.

16. En 1987, la Sra. Tas-Hagen estableció su residencia en España. En 1999, presentó una

nueva solicitud para que se la reconociera como víctima civil de guerra, pidiendo que se le concedieran, entre otras cosas, una prestación periódica y un suplemento para equipamientos destinados a mejorar sus condiciones de vida con arreglo a la WUBO. Mediante resolución de 29 de diciembre de 2000, también se denegó dicha solicitud. La PUR reconoció a la Sra. Tas-Hagen en esta resolución la condición de víctima civil de guerra. Sin embargo, en el momento en que presentó su solicitud, la Sra. Tas-Hagen tenía su residencia en España, por lo que no cumplía el requisito de territorialidad establecido en la WUBO. Asimismo, se consideró que no se daban los requisitos para la aplicación de la cláusula de equidad. Mediante resolución de 28 de diciembre de 2001, la PUR declaró también infundada la reclamación presentada por la Sra. Tas-Hagen contra su resolución de 29 de diciembre de 2000.

17. El Sr. Tas, nacido en las Indias Holandesas en 1931, se trasladó en 1947 a los Países Bajos. De 1951 a 1971 tuvo la nacionalidad indonesia. En 1971 recuperó la nacionalidad neerlandesa. En 1983 puso fin a su actividad profesional como funcionario en el municipio de La Haya y le fue reconocida una incapacidad laboral total por motivos psíquicos. En 1987 se instaló en España.

18. En abril de 1999, el Sr. Tas presentó una solicitud con arreglo a la WUBO para que se le concedieran, entre otras cosas, una prestación periódica y un suplemento para equipamientos destinados a mejorar sus condiciones de vida. Mediante resolución de 28 de diciembre de 2000, la PUR denegó esta solicitud. Alegó que, si bien el Sr. Tas

tenía la consideración de víctima civil de guerra, no cumplía el requisito de territorialidad establecido en la WUBO al tener su residencia en España en el momento de la solicitud. Según la PUR, tampoco podrían apreciarse circunstancias tan particulares como para justificar la aplicación de la cláusula de equidad. Mediante resolución de 28 de diciembre de 2001, la PUR declaró asimismo infundada la reclamación presentada por el Sr. Tas contra su resolución de 28 de diciembre de 2000.

19. La Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas recurrieron las resoluciones denegatorias. En el procedimiento alegaron, entre otras cosas, que el requisito de territorialidad previsto en el artículo 3 de la WUBO era contrario a las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión.

IV. Petición de decisión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20. Mediante resolución de 22 de abril de 2005, el Centrale Raad van Beroep suspendió el procedimiento y presentó ante el Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial sobre la cuestión siguiente:

¿Se opone el Derecho comunitario, en particular el artículo 18 CE, a un régimen nacional en virtud del cual, en circunstancias como las del procedimiento principal, se deniega la concesión de una prestación en favor de víctimas civiles de guerra por el

único motivo de que en la fecha de presentación de la solicitud el interesado, que tiene la nacionalidad del Estado miembro afectado, no residía en el territorio de este Estado miembro, sino en el de otro Estado miembro?

21. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia han presentado sus observaciones escritas el Gobierno neerlandés, el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno lituano, así como la Comisión de las Comunidades Europeas. La PUR, en cuanto demandada en el procedimiento principal, se ha remitido a las observaciones escritas del Gobierno de los Países Bajos. En la vista de 16 de febrero de 2006, los Gobiernos neerlandés y del Reino Unido, así como la Comisión presentaron sus observaciones orales respecto de este asunto.

V. Apreciación

22. Mediante su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, esencialmente, si el artículo 18 CE, apartado 1, se opone a un régimen nacional en virtud del cual un Estado miembro deniega a uno de sus ciudadanos la concesión de una prestación en favor de víctimas civiles de guerra por el único motivo de que en la fecha de presentación de la solicitud el interesado no residía en el territorio de este Estado, sino en el de otro Estado miembro.

A. *Ámbito de aplicación del derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión*

han instalado de forma duradera en dicho Estado miembro.⁶

1. Relación del artículo 18 CE, apartado 1, con otras libertades fundamentales

2. Ámbitos de aplicación *ratione personae* y *ratione materiae*

23. Según reiterada jurisprudencia, el derecho de libre circulación del artículo 18 CE, apartado 1 sólo es de aplicación cuando no sean aplicables derechos más específicos como los que resultan de los artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE.⁵

25. Los ciudadanos neerlandeses como la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas son ciudadanos de la Unión en el sentido del artículo 17 CE, apartado 1, y disfrutan por consiguiente del derecho de libre circulación establecido en el artículo 18 CE, apartado 1.

24. Así es en el caso de autos. En efecto, los hechos del procedimiento principal no ofrecen ningún indicio de que la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas ejerzan una actividad económica en España que permita aplicarles alguna de las libertades de circulación y residencia de carácter más específico. La Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas tampoco son destinatarios en España de un servicio en las condiciones descritas en el artículo 49 CE, dado que no residen allí de forma temporal, sino que se

26. La Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas también pueden invocar este derecho de libre circulación frente al Reino de los Países Bajos, cuya nacionalidad poseen. Aunque la ciudadanía de la Unión no tiene por objeto ampliar el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado a supuestos de hecho puramente internos que no guarden ninguna relación con el Derecho comunitario,⁷ en el presente asunto, el supuesto de hecho entraña una relación supranacional, pues la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas, en ejercicio de su

5 — Véanse las sentencias de 29 de febrero de 1996, Skanavi y Chrysanthakopoulos (C-193/94, p. I-929), apartado 22; de 26 de noviembre de 2002, Oteiza Olazábal (C-100/01, p. I-10981), apartado 26; de 6 de febrero de 2003, Stylianakis (C-92/01, Rec. p. I-1291), apartado 18; de 16 de diciembre de 2004, My (C-293/03, p. I-12013), apartado 33, y de 15 de septiembre de 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec. p. I-8275), apartado 37.

6 — Véase la sentencia de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen (C-200/02, Rec. p. I-9925), apartado 22. Véase también la sentencia de 5 de octubre de 1988, Steymann (196/87, Rec. p. 6159), apartados 15 a 17, así como —sobre la libertad de prestación de servicios activa— las sentencias de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165), en particular los apartados 25 y 26, y de 7 de septiembre de 2004, Trojani (C-456/02, Rec. p. I-7573), apartado 28.

7 — Véanse las sentencias de 5 de junio de 1997, Uecker y Jacquet (C-64/96 y C-65/96, Rec. p. I-3171), apartado 23; de 2 de octubre de 2003, García Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613), apartado 26, y de 12 de julio de 2005, Schempp (C-403/03, Rec. p. I-6421), apartado 20; Véanse, en este mismo sentido, las sentencias de 29 de abril de 2004, Pusa (C-224/02, Rec. p. I-5763), apartados 18 y 19, y de 11 de julio de 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. p. I-6191), apartados 30 y 31.

derecho de libre circulación conforme al artículo 18 CE, apartado 1, residían en España en el momento de presentar su solicitud para que se les concediera una prestación en favor de víctimas civiles de guerra. Por consiguiente, existen implicaciones de Derecho comunitario.

27. Sin embargo, se discute si un ciudadano de la Unión puede invocar el artículo 18 CE, apartado 1, siempre que haya ejercido su derecho de libre circulación o sí, además, también tiene que estar afectado un ámbito material respecto del que el Derecho comunitario contenga una regulación propia, aunque ésta sólo consista en la fijación de objetivos.

28. Conforme a una opinión que defiende sobre todo el Gobierno del Reino Unido, la invocación del artículo 18 CE, apartado 1, presupone que el supuesto de hecho afecte, además de al mero ejercicio del derecho de libre circulación, a una materia regulada por el Derecho comunitario y que éste sea aplicable «*ratione materiae*». Si se acogiera esta interpretación, la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Hagen no podrían invocar en el presente procedimiento la violación del artículo 18 CE, apartado 1. En efecto, ni el Derecho primario de la Comunidad ni su Derecho derivado tratan las prestaciones sociales en favor de víctimas civiles de guerra que aquí se reivindican.⁸ El Reglamento CEE n° 1408/71⁹ (véase el artículo 4, apartado 4)

y el Reglamento (CE) n° 883/2004¹⁰ (véase aquí el artículo 4, apartado 5) excluyen de su ámbito de aplicación, incluso de forma expresa, las prestaciones en favor de víctimas de guerra.

29. Es cierto que, en una serie de asuntos que guardaban relación con el derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión, el Tribunal de Justicia fundó su fallo remitiéndose también a otras disposiciones comunitarias además de acudir al artículo 18 CE (antiguo artículo 8 *bis* del Tratado CE). En particular declaró que en aquellos asuntos las prestaciones sociales de que se trataba tenían cabida a su vez en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.¹¹

30. Con independencia de esto, el Tribunal de Justicia siempre entiende que existe una «situación comprendida en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho

8 — Véanse en este sentido también las sentencias de 6 de julio de 1978, Gillard (9/78, Rec. p. 1661), apartados 13 a 15; de 31 de mayo de 1979, Even (207/78, Rec. p. 2019), apartados 12 a 14, y de 16 de septiembre de 2004, Baldinger (C-386/02, Rec. p. I-8411), apartados 16 a 18.

9 — Reglamento del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 631/2004 (DO L 100, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1408/71»).

10 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, p. 1, con corrección de errores en el DO L 200, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n° 883/2004»). Este Reglamento sustituye en el futuro al Reglamento n° 1408/71.

11 — Véanse las sentencias de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec. p. I-2691), apartados 28, 45, 57 y 61 a 63; de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193), apartado 27; D'Hoop (citada en la nota 7), apartados 17 y 32, y de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119), apartados 38 a 43. Fuera del ámbito de las prestaciones sociales, véase, por ejemplo, la sentencia de 7 de julio de 2005, Comisión/Austria (C-147/03, Rec. p. I-5969), apartado 44.

comunitario» cuando un ciudadano de la Unión ha hecho uso de su derecho a la libre circulación con arreglo al artículo 18 CE, apartado 1:

«Entre estas situaciones figuran las relativas al ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado y las relativas al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros tal y como se halla reconocida en el artículo 18 CE.»¹²

31. Así procede el Tribunal de Justicia incluso en aquellos casos en los que el ejercicio del derecho de libre circulación o la condición de ciudadano de la Unión del interesado son los únicos nexos con el Derecho comunitario.¹³

32. Por tanto, el hecho de que el correspondiente ámbito material o la prestación social que se solicita también estén regulados por el Derecho comunitario o sirvan a los objetivos de la Comunidad sólo puede constituir un *aspecto adicional* en el marco de la apreciación de cada caso.¹⁴ Consideraciones de este tipo se encuentran sobre todo en sentencias

12 — Véanse las sentencias Schempp (citada en la nota 7), apartados 17 y 18, y Bidar (citada en la nota 11), apartados 32 y 33. Véanse, además, las sentencias Grzelczyk (citada en la nota 11), apartados 32 y 33; D'Hoop (citada en la nota 7), apartados 28 y 29; García Avello (citada en la nota 7), apartados 23 y 24, y Pusa (citada en la nota 7), apartados 16 y 17.

13 — Véanse las sentencias García Avello (apartados 23 y 24), Pusa (apartados 16 y 17) y Schempp (apartados 13 y ss.), todas citadas en la nota 7.

14 — Véase, por ejemplo, la sentencia D'Hoop (citada en la nota 7), apartado 32: «Esta consideración es especialmente importante en el ámbito de la educación [...]». La misma redacción se encuentra en la sentencia Comisión/Austria (citada en la nota 11), apartado 44.

relativas a la libre circulación de los estudiantes.¹⁵ Sin embargo, el Tribunal de Justicia tuvo que revisar en ellas su jurisprudencia anterior que databa de una época en la que ni la ciudadanía de la Unión ni las más recientes disposiciones sobre política educativa del Tratado¹⁶ ofrecían un nexo para aplicar el Derecho comunitario a los correspondientes supuestos de hecho.

33. Estas consideraciones adicionales no constituyen, sin embargo, *requisitos necesarios* para la aplicación del artículo 18 CE, apartado 1,¹⁷ sino que los ciudadanos de la Unión también pueden invocar su derecho de libre circulación cuando el correspondiente ámbito material o la prestación solicitada no están regulados por el Derecho comunitario.¹⁸

15 — Véanse las sentencias Grzelczyk (citada en la nota 11), apartados 34 a 36 y Bidar (citada en la nota 11), apartados 38 y 43. Véanse, en ese mismo sentido, las sentencias D'Hoop (citada en la nota 7), apartados 32 y 33, y de 23 de marzo de 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703), apartados 62 y 63.

16 — El Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea) introdujo en el título VIII (hoy título XI) del Tratado CE un nuevo capítulo III relativo a la «política social de educación, de formación profesional y de juventud».

17 — En las sentencias Grzelczyk (citada en la nota 11), apartados 30 a 37, y Bidar (citada en la nota 11), apartados 30 a 37, el Tribunal de Justicia también entendió que era aplicable el artículo 12 CE en relación con el artículo 18 CE por el mero hecho de que los interesados, en cuanto ciudadanos de la Unión, habían hecho uso de su derecho de libre circulación. El hecho de que los interesados realizaran estudios no constituía en ninguno de los dos casos un *requisito adicional* para invocar la prohibición de discriminación, sino que «no [podía], *per se*, privarlo[s] de la posibilidad de invocar la prohibición de cualquier discriminación por razón de nacionalidad, recogida en el artículo [12 CE]» (sentencia Grzelczyk, apartado 36; véase también la sentencia Bidar, apartados 34 y 46).

De la sentencia recaída en el asunto Trojani (citada en la nota 6) tampoco se deduce la existencia de ningún requisito adicional para la aplicación de los artículos 12 CE y 18 CE. En ella sólo se hace remisión en el apartado 42 a la sentencia recaída en el asunto Grzelczyk (citado en la nota 11), que, como ya se ha dicho, no establece por su parte ningún requisito adicional.

18 — Véanse, en este sentido, las sentencias García Avello (apartados 24 y 25), Pusa (apartados 17 y 23) y Schempp (apartados 18 y 19), todas citadas en la nota 7.

34. Con esto se pone de manifiesto la naturaleza de *libertad fundamental* que tiene el derecho de libre circulación.¹⁹ En cuanto libertad fundamental, el artículo 18 CE, apartado 1, es de aplicación directa²⁰ y debe interpretarse en sentido amplio.²¹ Esta disposición tiene, en particular, al igual que las libertades fundamentales clásicas del mercado interior,²² un ámbito de aplicación que no está limitado a ámbitos materiales singulares.

35. De este modo, las libertades fundamentales clásicas también son de aplicación a aquellos ámbitos materiales respecto de los cuales el Tratado no atribuye a la Comunidad competencias propias ni regula de otro modo. En efecto, de excluir tales materias no reguladas por el Derecho comunitario del ámbito de aplicación de las libertades fundamentales, no podría realizarse de forma razonable una de las tareas básicas de la Comunidad, cual es la realización de un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales [artículo 3 CE, apartado 1, letra c)]. En ese caso el mercado interior ya no tendría la

amplia pretensión de ser un espacio sin fronteras interiores (artículo 14 CE, apartado 2), sino que sólo tendría un carácter fragmentario, porque se limitaría a los productos y actividades singulares para los que existen regulaciones concretas en el Derecho comunitario.

36. Menos aún puede limitarse el ámbito de aplicación de las libertades fundamentales a aquellos ámbitos materiales respecto de los que la Comunidad ya haya ejercido sus competencias, en particular, mediante la adopción de medidas de armonización,²³ sino que es conforme con el espíritu y la finalidad de las libertades fundamentales y es justamente una expresión de su aplicabilidad directa el que puedan producir sus efectos sobre todo en ámbitos no armonizados o que no lo hayan sido aún. Supeditar la aplicación de una libertad fundamental a la existencia de una medida de armonización supondría, en definitiva, denegarle el efecto directo.

37. En consecuencia, el Tribunal de Justicia ha declarado en jurisprudencia reiterada que procede observar las libertades fundamentales incluso en aquellos ámbitos en los que el Derecho comunitario (aún) no ha previsto ninguna regulación y las competencias correspondientes pertenecen a los Estados miembros. Este es el caso, por ejemplo, en

19 — En las sentencias D'Hoop (citada en la nota 7), apartado 29; García Avello (citada en la nota 7), apartado 24, y Pusa (citada en la nota 7), apartado 17, se designa el derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión expresamente como libertad fundamental; véanse, en ese mismo sentido, la sentencia Zhu y Chen (citada en la nota 6), apartado 31, y la de 23 de marzo de 2006, Comisión/Bélgica (C-408/03, Rec. p. I-2647), apartado 40, según las cuales el artículo 18 CE establece un principio fundamental, el de la libre circulación.

20 — Véanse las sentencias de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R (C-413/99, Rec. p. I-7091), apartados 84 a 86 y 94; Zhu y Chen (citada en la nota 6), apartado 26, y Comisión/Bélgica (citada en la nota 19), apartado 34.

21 — Véanse las sentencias Zhu y Chen (citada en la nota 6), apartado 31, y Comisión/Bélgica (citada en la nota 19), apartado 34.

22 — Libre circulación de mercancías (artículos 23 CE y ss.), libre circulación de trabajadores (artículo 39 CE), derecho de establecimiento (artículos 43 CE y 48 CE), libre prestación de servicios (artículos 49 CE y 50 CE), así como libre circulación de capital y pagos (artículo 56 CE).

23 — Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 20 de febrero de 1979, Rewe, denominada «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649), apartados 6, 8 y 15; de 13 de julio de 2004, Comisión/Francia (C-262/02, Rec. p. I-6569), apartados 23 y 25, y Bacardi France (C-429/02, Rec. p. I-6613), apartados 32 y 34, así como la de 13 de diciembre de 2005, Sevic Systems (C-411/03, Rec. p. I-10805), apartado 26.

los ámbitos de los impuestos directos,²⁴ del Derecho penal y del Derecho procesal penal,²⁵ así como de la organización de los sistemas de seguridad social.²⁶ De forma similar procedió el Tribunal de Justicia en un caso relativo a las normas que rigen el apellido de una persona.²⁷

38. Del mismo modo se opondría al concepto de ciudadanía de la Unión, en cuanto estatuto fundamental que corresponde a todos los ciudadanos de la Unión²⁸ con independencia de cualquier actividad económica,²⁹ el que los Estados miembros no tuvieran que observar el derecho de libre circulación establecido en el artículo 18 CE, apartado 1, por encima de toda consideración relativa a los ámbitos materiales, y pudieran limitar tal observancia a las mate-

rias singulares para las que el Tratado atribuya a la Comunidad competencias propias, o que estén de otro modo reguladas por el Derecho comunitario.

39. A esta idea no se opone el hecho de que los ciudadanos de la Unión tengan derecho a circular libremente en los términos del artículo 18 CE, apartado 1, «con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación». En efecto, de esta cláusula no resulta, como podría pretenderse, una limitación del ámbito de aplicación *ratione materiae* de esta libertad fundamental a determinadas materias. A diferencia de los artículos 39 CE, apartado 4, y 45 CE, la citada cláusula no contiene ninguna excepción sectorial expresa, sino que se trata más bien de una mera reserva de la posibilidad de limitar este derecho, contenida también en forma idéntica o similar en la proclamación de todas las demás libertades fundamentales, en particular, en los artículos 30 CE, 39 CE, apartado 3, 46 CE, apartado 1, y 58 CE.

40. Como consecuencia lógica, el Tribunal de Justicia ha afirmado —por ejemplo respecto de los impuestos directos³⁰ y de la organización de los sistemas de seguridad social³¹ — la aplicabilidad del artículo 18 CE, apartado 1, en los mismos términos que la de otras libertades fundamentales.³² Esto mismo es de aplicación, por ejemplo, a las normas que rigen el apellido de una persona: aunque, conforme al estado actual del Derecho comunitario, este ámbito material es competencia de los Estados miembros y no está regulado por el Derecho comunitario, los Estados miembros tienen que obser-

24 — Véanse las sentencias de 14 de febrero de 1995, Schumacker (C-279/93, Rec. p. I-225), apartado 21; de 11 de agosto de 1995, Wielockx (C-80/94, Rec. p. I-2493), apartado 16; de 11 de marzo de 2004, De Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Rec. p. I-2409), apartado 44; de 7 de septiembre de 2004, Manninen (C-319/02, Rec. p. I-7477), apartado 19; de 13 de diciembre de 2005, Marks & Spencer (C-446/03, Rec. p. I-10837), apartado 29; de 19 de enero de 2006, Bouanich (C-265/04, Rec. p. I-923), apartado 28, y de 23 de febrero de 2006, Keller Holding (C-471/04, Rec. p. I-2107), apartado 28.

25 — Véanse las sentencias de 2 de febrero de 1989, Cowan (186/87, Rec. p. I-195), apartado 19, y de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz (C-274/96, Rec. p. I-7637), apartado 17.

26 — Véanse las sentencias de 28 de abril de 1998, Decker (C-120/95, Rec. p. I-1831), apartados 21 y 23, y Kohll (C-158/96, Rec. 1998, p. I-1931), apartados 17 y 19; de 23 de noviembre de 2000, Elsen (C-135/99, Rec. p. I-10409), apartado 33, así como de 7 de julio de 2005, Van Pommeren-Bourgoondiën (C-227/03, Rec. p. I-6101), apartado 39.

27 — Véase la sentencia de 30 de marzo de 1993, Konstantinidis (C-168/91, Rec. p. I-1191).

28 — Véanse las sentencias Baumbast y R (citada en la nota 20), apartado 82; García Avello (citada en la nota 7), apartado 22, así como Zhu y Chen (citada en la nota 6), apartado 25; véanse además las sentencias Grzelczyk (citada en la nota 11), apartado 31; D'Hoop (citada en la nota 7), apartado 28; Collins (citada en la nota 15), apartado 61; Pusa (citada en la nota 7), apartado 16; Bidar (citada en la nota 11), apartado 31; Comisión/Austria (citada en la nota 11), apartado 45, y Schempp (citada en la nota 7), apartado 15.

29 — Véase la sentencia Baumbast y R (citada en la nota 20), apartados 81, 83 y 84, y, en este mismo sentido, las sentencias Trojani (citada en la nota 6), apartado 40 y Bidar (citada en la nota 11), apartado 37.

30 — Véase la sentencia Schempp (citada en la nota 7), apartado 19.

31 — Véase la sentencia Elsen (citada en la nota 26), apartado 33.

32 — Véanse el razonamiento hecho en el punto 37 de estas conclusiones.

var el Derecho comunitario al ejercer sus competencias y, en particular, el derecho de libre circulación del artículo 18 CE, apartado 1.³³ Por el mismo motivo debe observarse esta disposición cuando se trata de calcular conforme al Derecho nacional los ingresos embargables de un ciudadano de la Unión con ocasión de la adopción de medidas de ejecución forzosa.³⁴

41. En este contexto, el artículo 18 CE, apartado 1, también debe aplicarse al caso en el que un ciudadano de la Unión, que ha trasladado su residencia a un Estado miembro distinto del de su nacionalidad, solicita prestaciones en favor de víctimas civiles de guerra de las autoridades competentes del Estado miembro cuya nacionalidad posee. Sin embargo, el hecho de que tales prestaciones sociales no estén reguladas por el Derecho comunitario tiene la consecuencia natural de que los Estados miembros disponen de un amplio margen para configurarlas.³⁵

42. La sentencia recaída en el asunto Baldinger,³⁶ en la que el Tribunal de Justicia tuvo que examinar no hace mucho un régimen indemnizatorio austriaco en favor de antiguos prisioneros de guerra, tampoco se opone a la aplicación del artículo 18 CE, apartado 1. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia se limitó a declarar que las prestaciones en favor de víctimas de guerra no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 1408/71, dado que no constituyen condiciones laborales de

los trabajadores migrantes en el sentido del artículo 39 CE, apartado 2 y que tampoco se incluyen entre las ventajas sociales que corresponden a los trabajadores migrantes conforme al artículo 7, apartado 2, 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).

43. El Tribunal de Justicia no se pronunció en el asunto Baldinger sobre la aplicabilidad del artículo 18 CE, apartado 1. Tampoco estaba obligado a ello, dado que el órgano jurisdiccional remitente no había solicitado que se interpretase esta disposición.³⁷ No obstante, el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer se pronunció detalladamente en sus conclusiones en el asunto Baldinger sobre la aplicabilidad del artículo 18 CE, apartado 1, y la afirmó.³⁸ En cualquier caso, el Tribunal de Justicia no resolvió expresamente en el caso Baldinger en sentido contrario. A la vista de la restante jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión,³⁹ no existe motivo para entender que su mero silencio en el asunto Baldinger constituya un indicio imperativo en contra de la aplicabilidad del artículo 18 CE, apartado 1, al caso que nos ocupa.

3. Ámbito de aplicación temporal

44. En aras de la exhaustividad, procede observar que tampoco hay nada que se

33 — Véase la sentencia García Avello (citada en la nota 7), apartado 25. Véanse a este respecto también las conclusiones del Abogado General Jacobs de 30 de junio de 2005 en el asunto Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, aún no publicadas en la recopilación), en particular el punto 50.

34 — Véase la sentencia Pusa (citada en la nota 7), apartados 22 y 23.

35 — Véanse a este respecto *infra* los puntos 61 a 64 de estas conclusiones.

36 — Véase la sentencia citada en la nota 8, en particular, los apartados 16 a 21.

37 — La cuestión prejudicial se reproduce en el apartado 13 de la sentencia Baldinger (citada en la nota 8).

38 — Véanse las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer de 11 de diciembre de 2003, en el asunto Baldinger (citado en la nota 8), puntos 24 a 47, en particular, el punto 31.

39 — Véase a este respecto también el punto 40 de estas conclusiones y, en particular, la sentencia García Avello, citada en la nota 7, dictada por el Tribunal de Justicia en pleno.

oponga a la aplicación del artículo 18 CE, apartado 1, desde el punto de vista temporal. Es cierto que la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas trasladaron su residencia a España en el año 1987, es decir, antes de la entrada en vigor de las disposiciones sobre la ciudadanía europea introducidas por el Tratado de Maastricht.⁴⁰ Sin embargo, estas disposiciones deben aplicarse en cualquier caso a los efectos actuales de situaciones nacidas con anterioridad.⁴¹ Por consiguiente, también pueden tenerse en cuenta cuando se trata de calificar los efectos del traslado de la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas a España, anterior a la entrada en vigor del Tratado de la Unión, sobre sus derechos actuales a percibir prestaciones en favor de víctimas civiles de guerra con arreglo a la WUBO.

B. Limitación de la libre circulación

45. Por lo tanto, un requisito de residencia, como el que se exige a la Sra. Tas-Hagen y al Sr. Tas, debe cotejarse con el derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión del artículo 18 CE, apartado 1.

46. Como ya se ha explicado con anterioridad,⁴² el estatuto de ciudadano de la Unión tiene, según jurisprudencia reiterada, la vocación de «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».⁴³

47. Un ciudadano de la Unión que ha hecho uso de su derecho de libre circulación conforme al artículo 18 CE, apartado 1, se mueve dentro del ámbito de aplicación del Tratado y puede invocar, por tanto, la prohibición general de discriminación prevista en el artículo 12 CE, apartado 1, conforme a la cual está prohibida toda discriminación por razón de la nacionalidad.⁴⁴

48. Sin embargo, no se produce una discriminación por razón de la nacionalidad en el caso de ciudadanos de la Unión como la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas. Una discriminación directa se excluye por el mero hecho de que las prestaciones en favor de víctimas civiles de guerra controvertidas están destinadas de todas formas sólo a los ciudadanos neerlandeses y ambos demandantes poseen precisamente esta nacionalidad. Por ese mismo motivo, tampoco se concibe en el caso de autos una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad. Es cierto que puede ser un indicio de discriminación indirecta por razón de la nacionalidad el que una normativa se base en el lugar de residencia de los

40 — El Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea) entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

41 — Véase la sentencia D'Hoop (citada en la nota 7), apartado 25.

42 — Véase *supra* el punto 38 de estas conclusiones.

43 — Así se declara en las sentencias Collins (citada en la nota 15), apartado 61; Comisión/Austria (citada en la nota 11), apartado 45, y Schempp (citada en la nota 7), apartado 15. Véanse, en ese mismo sentido, las sentencias Grzelczyk (citada en la nota 11), apartado 31; D'Hoop (citada en la nota 7), apartado 28; García Avello (citada en la nota 7); apartados 22 y 23; Pusa (citada en la nota 7), apartado 16; y Bidar (citada en la nota 11), apartado 31.

44 — Véanse las sentencias Grzelczyk (citada en la nota 11), apartado 31; García Avello (citada en la nota 7), apartados 22, 23, 27, 29 y 30; Bidar (citada en la nota 11), apartados 31 a 33; Comisión/Austria (citada en la nota 11), apartado 45, y Schempp (citada en la nota 7), apartados 15 y ss. Véanse en el mismo sentido —aunque sin remisión expresa al artículo 12 CE— las sentencias D'Hoop (apartado 28) y Pusa (apartado 16), citadas en la nota 7.

interesados. Sin embargo, el requisito de residencia establecido en el artículo 3 de la WUBO diferencia exclusivamente entre ciudadanos neerlandeses. Por ello, en un caso como el de autos, esta normativa no puede tener como consecuencia una discriminación directa ni indirecta de los interesados en el sentido del artículo 12 CE, apartado 1.

49. No obstante, un ciudadano de la Unión que ha hecho uso de su derecho de libre circulación previsto en el artículo 18 CE, apartado 1, no disfruta sólo de la protección frente a la discriminación por razón de su nacionalidad conforme al artículo 12 CE, apartado 1. Al contrario, también deben examinarse a la luz del artículo 18 CE, apartado 1, disposiciones que tengan como consecuencia que un ciudadano de la Unión que ha hecho uso de su derecho de libre circulación reciba un trato menos favorable que si no hubiese hecho uso de este derecho. Esto se aplica incluso en aquellos casos en los que quien ejerce la discriminación es el Estado del que es súbdito el ciudadano de la Unión.⁴⁵

50. Por lo que respecta a las libertades fundamentales clásicas, el Tribunal de Justicia ha estimado que el trato desigual de situaciones supranacionales con respecto a situaciones puramente nacionales constituye un caso de *limitación*.⁴⁶ Como ya se ha dicho con anterioridad, el derecho general de

libre circulación de los ciudadanos de la Unión, también constituye una libertad fundamental.⁴⁷ Por consiguiente, muchos argumentos abogan por entender que el trato desfavorable dado a situaciones supranacionales *sin* que éste constituya discriminación por razón de la nacionalidad también constituye limitación cuando tales situaciones estén comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 18 CE, apartado 1.⁴⁸ Por tanto, procede examinar a la luz del artículo 18 CE, apartado 1, todas las medidas que *limiten* el derecho del ciudadano de la Unión de circular y residir libremente en otros Estados miembros,⁴⁹ o que constituyan cualquier otro *obstáculo* capaz de disuadir al ciudadano de la Unión de hacer uso de este derecho general de libre circulación.⁵⁰

51. En cualquier caso está claro que los Estados miembros no deben obstaculizar a los propios nacionales en el ejercicio de su derecho de circulación garantizado por el artículo 18 CE, apartado 1, estableciendo para ellos consecuencias desfavorables que no existirían de haber permanecido en territorio nacional.⁵¹

45 — Véanse en este sentido las sentencias D'Hoop (apartados 30 y 31) y Pusa (apartados 18 y 19), véase, en un sentido similar, la sentencia Schempp (apartados 16 y 26), todas citadas en la nota 7.

46 — Véanse, en particular, la sentencia De Lasteyrie du Saillant (apartado 45) y, en ese mismo sentido, las sentencias Manninen (apartados 20 y ss.) y Marks & Spencer (apartado 34), todas citadas en la nota 24.

47 — Véase a este respecto el punto 34 de estas conclusiones y la jurisprudencia citada en la nota 19.

48 — Véanse también, en este mismo sentido, las conclusiones del Abogado General Jacobs de 20 de noviembre de 2003, Pusa (citada en la nota 7), puntos 18 a 20 y 22, y de 30 de junio de 2005, Standesamt Stadt Niebüll (citada en la nota 33), apartados 52 y ss., así como las conclusiones del Abogado General Geelhoed de 2 de febrero de 2006, De Cuyper (C-406/04, aún no publicadas en la recopilación), puntos 104 a 108. Véanse también mis conclusiones del día de hoy, N. (C-470/04, aún no publicadas en la recopilación), punto 65.

49 — Véase en este sentido la sentencia Schempp (citada en la nota 7), apartado 43, en la que el Tribunal de Justicia apunta por primera vez en este sentido al utilizar el término «limita» (en francés: «entrave»).

50 — Véase en este sentido la sentencia Pusa (citada en la nota 7), apartado 19.

51 — Véanse en este sentido las sentencias D'Hoop (apartados 30 y 31) y Pusa (apartados 18 y 19), ambas citadas en la nota 7. Véanse también el punto 22 de las conclusiones del Abogado General Jacobs en el asunto Pusa, y el punto 66 de mis conclusiones en el asunto N., ambas citadas en la nota 48.

52. Un requisito de residencia como el establecido en el artículo 3 de la WUBO significa que para ciudadanos de la Unión, como la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas, resulta menos atractivo ejercer su derecho de libre circulación y trasladar su residencia de los Países Bajos a otro Estado miembro⁵². Al hacerlo, ya no pueden solicitar con éxito prestaciones en favor de víctimas civiles de guerra con arreglo a la WUBO. Del mismo modo resulta menos atractivo para los interesados mantener la residencia que ya tienen establecida en el extranjero, dado que sólo pueden solicitar prestaciones con arreglo a la WUBO si tienen la residencia en los Países Bajos.⁵³

53. Por consiguiente, tal requisito de residencia constituye una limitación del derecho general de libre circulación establecido en el artículo 18 CE, apartado 1.

C. *Justificación de la limitación*

54. Procede, sin embargo, examinar si esta limitación del derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión está justificada.

55. No existen en el caso de autos razones para justificar una limitación del ejercicio del derecho de libre circulación en virtud de «las limitaciones y condiciones previstas en el [Tratado CE] y en las disposiciones adoptadas para su aplicación» (artículo 18 CE, apartado 1).

56. Sin embargo, una limitación del derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión puede estar justificada, además, cuando se basa en consideraciones objetivas y es proporcional a un objetivo legítimo.⁵⁴

57. El requisito de residir en los Países Bajos establecido en el artículo 3 de la WUBO se basa, igual que el requisito de la nacionalidad neerlandesa, en el postulado de que el deber de solidaridad del pueblo neerlandés con las víctimas civiles de guerra tiene un alcance diferente según su grado de integración en la sociedad neerlandesa. Como explicaron el órgano jurisdiccional remitente y el Gobierno neerlandés, las prestaciones sociales que se conceden a las víctimas civiles de guerra con arreglo a la WUBO son expresión del deber particular de solidaridad del pueblo neerlandés con personas que se caracterizan por tener vínculos especiales con la sociedad neerlandesa.

52 — Véanse, en ese mismo sentido, las conclusiones del Abogado General Geelhoed en el asunto De Cuyper (citadas en la nota 48), en particular, el punto 110.

53 — Tales perjuicios no pueden compensarse en su totalidad por una cláusula de equidad como la prevista en el artículo 3, apartado 6, de la WUBO. En efecto, su aplicación es discrecional para la PUR y, según su práctica administrativa, precisamente *no* se aplica a casos en los que se ha producido un traslado *voluntario* de la residencia al extranjero. Incluso conforme a la práctica administrativa más generosa de la PUR, aplicada desde el 1 de julio de 2004, no están comprendidos todos los traslados voluntarios de la residencia al extranjero, dado que se aplica un límite en cuanto a los ingresos. Véanse, a este respecto, los puntos 11 a 13 de estas conclusiones.

54 — Véanse en este mismo sentido las sentencias D’Hoop (citada en la nota 7), apartados 26 y 36; García Avello (citada en la nota 7), apartados 39 y ss.; Collins (citada en la nota 15), apartado 66; Pusa (citada en la nota 7), apartado 33, y Bidar (citada en la nota 11), apartado 54.

58. Con la limitación de las prestaciones en favor de víctimas civiles de guerra con arreglo a la WUBO a personas que se caracterizan por tener un vínculo especial con la sociedad neerlandesa, el legislador neerlandés persigue un objetivo legítimo.

59. En este contexto procede recordar, en primer lugar, que las prestaciones indemnizatorias se conceden para ofrecer a los antiguos *prisioneros de guerra* que hayan padecido un cautiverio prolongado un testimonio de reconocimiento nacional por las tribulaciones soportadas, atribuyéndoles una contrapartida económica por los servicios prestados a su país.⁵⁵ Aunque esta idea no pueda extrapolarse de forma directa a las prestaciones indemnizatorias en favor de las *víctimas civiles de guerra*, puesto que las tribulaciones soportadas por ellas no guardan relación directa con un servicio bélico o de defensa prestado a su país, parece legítimo que un Estado miembro establezca, como expresión de solidaridad nacional, determinadas prestaciones sociales también en favor de civiles con los que existía un vínculo particular tanto en la época de los acontecimientos bélicos como posteriormente, por los daños materiales e inmateriales que éstos sufrieron durante una guerra.

60. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia también admite en otros casos que un Estado miembro conceda determinadas prestaciones sociales, por ejemplo, las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención de los

estudiantes, sólo a personas que hayan demostrado cierto grado de integración en la sociedad del referido Estado.⁵⁶ Esta consideración puede ser extrapolada al caso de autos, puesto que las prestaciones neerlandesas en favor de víctimas civiles de guerra con arreglo a la WUBO tienen el carácter de ayuda (no contributiva) destinada a sufragar los gastos de manutención: sirven para mejorar las condiciones de vida de las víctimas civiles de guerra y con ellas se pretende compensar la pérdida de ingresos causada por una invalidez debida a lesiones de guerra.

61. Al igual que un Estado miembro es, en general, libre de determinar las condiciones para la concesión de prestaciones sociales que no están reguladas por el Derecho comunitario, dispone también de un amplio margen de apreciación y de definición respecto del grado de integración que tenga que demostrar el interesado.

62. Puede establecerse, en principio, la residencia del interesado como criterio para determinar el vínculo con la sociedad del Estado miembro que concede la prestación. Por lo tanto, su integración en la sociedad de que se trata puede considerarse acreditada mediante la constatación de que residió en el Estado miembro de acogida durante un período determinado.⁵⁷

55 — Véanse en este sentido las sentencias Baldinger (apartado 17), Gillard (apartado 13) y Even (apartado 12), citadas en la nota 8.

56 — Véase la sentencia Bidar (citada en la nota 11), apartado 57, así como las sentencias D'Hoop (citada en la nota 7), apartado 38; Collins (citada en la nota 15), apartado 67, y Ioannidis (citada en la nota 5), apartado 30.

57 — Véase la sentencia Bidar (citada en la nota 11), apartado 59.

63. En principio, el Estado miembro competente puede determinar durante cuánto tiempo tiene que haber residido el interesado en su territorio antes de poder solicitar una determinada prestación social. Y, en la medida que el Derecho comunitario no establezca otra cosa en disposiciones de armonización o coordinación,⁵⁸ este Estado miembro podrá exigir, además, que la integración del interesado en su sociedad exista en el momento inicial de percepción de las prestaciones y perdure, en su caso, durante todo el período de percepción y que tenga que probarla mediante el mantenimiento de su residencia en territorio nacional. Así pues, mediante tal requisito de residencia duradera puede impedirse por regla general la transferencia («exportación») de prestaciones de asistencia social al extranjero.⁵⁹

64. A pesar de su amplio margen de apreciación y de definición respecto de la determinación del grado de integración necesario, el Estado miembro tiene, no obstante, que desarrollar el requisito de residencia al menos de forma que refleje el grado de integración deseado de forma adecuada. Es decir que, en su configuración

concreta, el criterio de residencia tiene que ser adecuado y necesario para alcanzar el objetivo legítimo perseguido,⁶⁰ esto es, reservar prestaciones sociales sólo a personas que han alcanzado el grado de integración deseado. El criterio de residencia no debe tener, por ejemplo, «un carácter demasiado general y exclusivo».⁶¹

65. En el caso de autos, el legislador neerlandés no exige expresamente en el artículo 3 de la WUBO que los interesados mantengan su residencia en los Países Bajos durante todo el período de percepción de prestaciones en favor de víctimas civiles de guerra. Como el Gobierno neerlandés confirmó de forma expresa en la vista oral, no se excluye, pues, la transferencia (la «exportación») al extranjero de prestaciones, una vez concedidas, a raíz de un ulterior traslado de la residencia.⁶² Sólo se exige a los interesados que residan en los Países Bajos *en el momento de solicitar la prestación*. Al orientarse de forma exclusiva por el momento de la solicitud de la prestación, el criterio de residencia del artículo 3 de la WUBO toma el aspecto de una norma basada en una fecha de referencia.

66. Dos consideraciones se oponen a la adecuación de un criterio de residencia así configurado para probar la integración del interesado en la sociedad de que se trata.

58 — Véase, por ejemplo, la supresión de determinadas cláusulas de residencia conforme al artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71, así como conforme a los artículos 7 y 63 a 65 del Reglamento nº 883/2004. Sobre la «exportabilidad» de determinadas prestaciones sociales en relación con el artículo 19 del Reglamento nº 1408/71. Véase, además, como más reciente, la sentencia de 21 de febrero de 2006, Hosse (C-286/03, Rec. p. I-1771). Del artículo 7, apartado 2, y del artículo 12 del Reglamento nº 1612/68, puede resultar la «exportabilidad» de determinadas prestaciones. Véanse, a este respecto, por ejemplo, las sentencias de 13 de noviembre de 1990, Di Leo (C-308/89, Rec. p. I-4185), apartados 10 a 17; de 26 de febrero de 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071); apartados 20 y 29, y de 8 de junio de 1999, Meeusen (C-337/97, Rec. p. I-3289), apartados 23 a 25 y 30.

59 — Véanse, a en este contexto también las conclusiones del Abogado General Geelhoed en el asunto De Cuyper (citadas en la nota 48).

60 — Ejemplos del examen de tal necesidad se encuentran en las sentencias D'Hoop (citada en la nota 7), apartado 39, en particular, en su última frase; Collins (citada en la nota 15), apartados 66 y 72, y Ioannidis (citada en la nota 5), apartado 31, en particular, en su última frase; véase, en este mismo sentido, la sentencia Bidar (citada en la nota 11), apartados 58 y 61.

61 — Véanse la sentencia D'Hoop (citada en la nota 7), apartado 39, relativa al lugar de obtención del diploma de fin de estudios secundarios, y en ese mismo sentido, la sentencia Ioannidis (citada en la nota 5), apartados 31 y 33, relativa al lugar de obtención del diploma de fin de estudios secundarios y el lugar de residencia de los padres del interesado.

62 — Véase, a este respecto, en particular, el punto 9 de estas conclusiones.

67. Por una parte, tal criterio abarca de forma insuficiente a aquellas personas que en el pasado vivieron y trabajaron durante un largo período de tiempo en el Estado miembro de que se trata y ahora tan sólo desean pasar su vejez en otro Estado miembro. Si presentaron su solicitud aunque sea poco antes de su traslado al extranjero, tienen derecho a percibir prestaciones con arreglo a la WUBO y pueden «exportar» las prestaciones que se les hayan concedido. En cambio, si presentaron su solicitud aunque sea poco después de haber trasladado su residencia al extranjero, no se les conceden prestaciones. En el caso de personas que pueden probar de cara al pasado un grado de integración comparable en la sociedad neerlandesa y han decidido a trasladar su residencia al extranjero, el criterio de residencia en el momento de presentar la solicitud puede llevar a resultados relativamente aleatorios.⁶³

68. Por otra parte, existe el riesgo de que tal criterio conceda derechos a personas que sólo trasladaron su residencia al Estado miembro de que se trata poco antes de presentar la solicitud y cuya integración en la sociedad de dicho Estado miembro sea posiblemente bastante inferior a la del grupo mencionado en primer lugar. Es cierto que, conforme al artículo 3, apartado 3, de la WUBO, estas personas pierden sus derechos cuando no mantienen su residencia en los Países Bajos durante al menos cinco años.

63 — La existencia de una cláusula de equidad como la prevista en el artículo 3, apartado 6, de la WUBO tampoco puede cambiar nada al respecto. En efecto, su aplicación por parte de la PUR es discrecional y, según la práctica administrativa de ésta, precisamente *no se aplica* a casos en los que se ha producido un traslado *voluntario* de la residencia al extranjero. Incluso conforme a la práctica administrativa más generosa de la PUR, aplicada desde el 1 de julio de 2004, no están comprendidos todos los traslados voluntarios de la residencia al extranjero, dado que se aplica un límite en cuanto a los ingresos. Véanse, a este respecto, los puntos 11 a 13 de estas conclusiones.

Sin embargo, este régimen fomenta a lo sumo la integración *futura* de los interesados en la sociedad neerlandesa. En cambio, no permite establecer el grado de su integración en la fecha de referencia, esto es, la de presentación de la solicitud, aplicable en el caso de autos.

69. Al responder a la pregunta que le formuló el Tribunal de Justicia, el Gobierno neerlandés tampoco pudo aportar mayores precisiones sobre la medida en que precisamente la residencia del interesado en el momento de presentar la solicitud puede tener valor informativo sobre su grado de integración en la sociedad neerlandesa.

70. Es cierto que la residencia del interesado en territorio nacional puede facilitar al organismo competente el examen del derecho, sobre todo en casos como el presente en los que se trata de probar una invalidez debida a la guerra. Sin embargo, la mera residencia en territorio nacional a la fecha de presentación de la solicitud no es adecuada para alcanzar el objetivo deseado. En efecto, o bien, como en el caso de autos, ya consta la existencia de la invalidez debida a la guerra, o bien ésta no podrá determinarse, al menos de forma definitiva, el día de presentación de la solicitud, sino algún tiempo después.

71. Por ello, aun teniendo en cuenta el margen de apreciación y de definición del

que disponen los Estados miembros en lo relativo al grado exigible de integración, no se percibe ninguna justificación objetiva para un requisito de residencia como el establecido en el artículo 3 de la WUBO con la consiguiente limitación del derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión. A

lo sumo, un criterio de territorialidad sólo sería adecuado y necesario, cuando se permitiera a los interesados demostrar su vínculo con la sociedad neerlandesa, en caso necesario, *con independencia de su lugar de residencia a la fecha de la presentación de la solicitud.*

VI. Conclusión

72. A la luz de todo cuanto antecede, propongo al Tribunal de Justicia que responda al Centrale Raad van Beroep de la siguiente manera:

«El artículo 18 CE se opone a una normativa nacional conforme a la cual un Estado miembro deniega a uno de sus nacionales la concesión de una prestación en favor de víctimas civiles de guerra, que en principio es susceptible de ser transferida al extranjero, por el único motivo de que, en la fecha de presentación de la solicitud, el interesado no residía en el territorio de este Estado, sino en el de otro Estado miembro.»