

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 1 de abril de 2008*

En el asunto C-212/06,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la Cour d'arbitrage, posteriormente Cour constitutionnelle (Bélgica), mediante resolución de 19 de abril de 2006, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de mayo de 2006, en el procedimiento entre

Gouvernement de la Communauté française,

Gouvernement wallon

y

Gouvernement flamand,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano (Ponente) y G. Arestis, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský y J. Klučka, Jueces;

* Lengua de procedimiento: francés.

Abogado General: Sra. E. Sharpston;
Secretario: Sr. M.-A. Gaudissart, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de marzo de 2007;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del gouvernement de la Communauté française, por M^{es} J. Sambon y P. Reyniers, avocats;

- en nombre del gouvernement wallon, por M^{es} M. Uyttendaele, J.-M. Bricmont y J. Sautois, avocats;

- en nombre del gouvernement flamand, por los Sres. B. Staelens y H. Gilliams, advocaten;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster y el Sr. P. van Ginneken, en calidad de agentes;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. V. Kreuzschitz y J.-P. Keppenne, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de junio de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 18 CE, 39 CE y 43 CE y 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), modificado por el Reglamento (CE) n° 307/1999 del Consejo, de 8 de febrero de 1999 (DO L 38, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1408/71»).

- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre varias entidades federadas del Reino de Bélgica. Dicho litigio enfrenta al Gobierno de la Comunidad Francesa y al Gobierno valón, por una parte, con el Gobierno flamenco, por otra parte, en relación con las condiciones de afiliación al régimen de seguro de asistencia instituido por la Comunidad Flamenca en favor de las personas cuya autonomía se encuentra reducida a causa de una incapacidad grave y prolongada.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

- 3 El ámbito de aplicación personal del Reglamento n° 1408/71 se define en su artículo 2, apartado 1, que dispone:

«El presente Reglamento se aplicará a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia y a los estudiantes, que estén o hayan estado sujetos a la legislación de uno o de varios Estados miembros y que sean nacionales de uno de los Estados miembros, o apátridas o refugiados que residan en el territorio de uno de los Estados miembros, así como a los miembros de su familia y a sus supervivientes.»

4 El ámbito de aplicación material de dicho Reglamento, por su parte, se define en su artículo 4 en los siguientes términos:

«1. El presente Reglamento se aplicará a todas las legislaciones relativas a las ramas de seguridad social relacionadas con:

a) las prestaciones de enfermedad y de maternidad;

[...]

2. El presente Reglamento se aplicará a los regímenes de seguridad social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empresario o del armador referentes a las prestaciones mencionadas en el apartado 1.

[...]

2 *ter*. El presente Reglamento no se aplicará a las disposiciones de la legislación de un Estado miembro en lo que se refiere a las prestaciones especiales de carácter no contributivo, mencionadas en la sección III del Anexo II, cuya aplicación se limite a una parte de su territorio.

[...]»

5 El artículo 3 del Reglamento nº 1408/71, titulado «Igualdad de trato», dispone:

«1. Las personas que residan en el territorio de uno de los Estados miembros y a las cuales sean aplicables las disposiciones del presente Reglamento, estarán sujetas a las obligaciones y podrán acogerse al beneficio de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de éste, sin perjuicio de las disposiciones particulares contenidas en el presente Reglamento.

[...]»

6 Por último, el artículo 13 de dicho Reglamento determina la legislación aplicable a los trabajadores migrantes en materia de seguridad social. Tiene la siguiente redacción:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 14 *quater* y 14 *septies*, las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento sólo estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Esta legislación será determinada con arreglo a las disposiciones del presente título.

2. Sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 14 a 17:

- a) la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro estará sometida a la legislación de este Estado, incluso cuando resida en el territorio de otro Estado miembro o aunque la empresa o el empresario que la ocupa tenga su sede o su domicilio en el territorio de otro Estado miembro;

- b) la persona que ejerza una actividad por cuenta propia en el territorio de un Estado miembro estará sometida a la legislación de este Estado, incluso cuando resida en el territorio de otro Estado miembro;

[...]»

Normativa nacional

- 7 Mediante el Decreto del Parlamento flamenco regulador del seguro de asistencia (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering), de 30 de marzo de 1999 (*Moniteur belge* de 28 de mayo de 1999, p. 19149; en lo sucesivo, «Decreto de 30 de marzo de 1999»), la Comunidad Flamenca instauró un régimen de seguro de asistencia con el fin de mejorar el estado de salud y las condiciones de vida de las personas cuya autonomía se encontrase reducida debido a una incapacidad grave y prolongada. Dicho régimen confiere el derecho, siempre que concurren determinados requisitos y hasta el límite de un importe máximo, a la cobertura por parte de un organismo de seguro de determinados gastos ocasionados por un estado de dependencia que obedezca a motivos de salud, como los gastos correspondientes a prestaciones de ayuda a domicilio, o a la compra de equipos y productos que el asegurado necesite.

- 8 El Decreto de 30 de marzo de 1999 fue modificado en varias ocasiones, en particular como respuesta a las objeciones formuladas por la Comisión de las Comunidades Europeas, que dieron lugar en 2002 a la incoación de un procedimiento por infracción. La Comisión cuestionaba fundamentalmente la compatibilidad con el Reglamento n° 1408/71 del requisito de residencia en la Región de lengua neerlandesa o en la Región bilingüe de Bruselas-Capital, al que se hallaban supeditadas, en la versión original del Decreto, la afiliación al referido régimen de seguro de asistencia y el pago de las prestaciones previstas por él.
- 9 En consecuencia, se adaptó el criterio de la residencia mediante el Decreto del Parlamento flamenco por el que se modifica el Decreto de 30 marzo de 1999 regulador del seguro de asistencia (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), de 30 de abril de 2004 (*Moniteur Belge* de 9 de junio de 2004, p. 43593; en lo sucesivo, «Decreto de 30 de abril de 2004»). Dicho Decreto, cuyos efectos se retrotraen al 1 de octubre de 2001, amplió fundamentalmente el ámbito de aplicación personal del régimen de seguro de asistencia a quienes trabajasen en el territorio de las regiones mencionadas y residiesen en un Estado miembro que no fuese el Reino de Bélgica. Asimismo, excluyó de dicho ámbito de aplicación a quienes residiesen en esas regiones, pero estuviesen sujetos al régimen de seguridad social de otro Estado miembro. A raíz de la adopción de estas enmiendas, el 4 de abril de 2006, la Comisión decidió archivar el procedimiento por infracción.
- 10 El artículo 4 del Decreto de 30 de marzo de 1999, en su versión modificada por el Decreto de 30 de abril de 2004, define en los siguientes términos las categorías de personas sujetas a la afiliación, obligatoria o facultativa, al régimen de seguro de asistencia:

«1. Todo residente en la Región de lengua neerlandesa deberá estar afiliado a un organismo de seguro de asistencia autorizado por el presente Decreto.

[...]

2. Todo residente en la Región bilingüe de Bruselas-Capital podrá voluntariamente afiliarse a un organismo de seguro de asistencia autorizado por el presente Decreto.

2 bis. Las personas contempladas en los apartados 1 y 2, a las que por derecho propio resulte aplicable el régimen de seguridad social de otro Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado perteneciente al Espacio Económico Europeo, con arreglo a las normas de asignación del Reglamento [...] nº 1408/71, no están comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Decreto.

2 ter. Las personas no residentes en Bélgica a las que por derecho propio y a efectos de su empleo en la Región de lengua neerlandesa resulte aplicable el régimen de seguridad social vigente en Bélgica, con arreglo a las normas de asignación del Reglamento [...] nº 1408/71, deberán estar afiliadas a un organismo de seguro de asistencia autorizado por el presente Decreto. Se aplicarán por analogía las disposiciones del presente Decreto relativas a las personas contempladas en el apartado 1.

Las personas no residentes en Bélgica a las que por derecho propio y a efectos de su empleo en la Región bilingüe de Bruselas-Capital resulte aplicable el régimen de seguridad social vigente en Bélgica, con arreglo a las normas de asignación del Reglamento [...] nº 1408/71, podrán afiliarse voluntariamente a un organismo de seguro de asistencia autorizado por el presente Decreto. Se aplicarán por analogía las disposiciones del presente Decreto relativas a las personas contempladas en el apartado 2.»

¹¹ El artículo 5 del Decreto de 30 de marzo de 1999, en su versión modificada en último lugar mediante el Decreto del Parlamento flamenco por el que se modifica el Decreto de 30 de marzo de 1999, regulador del seguro de asistencia (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), de 25 de noviembre de 2005 (*Moniteur belge*

de 12 de enero de 2006, p. 2153), también con efecto retroactivo a 1 de octubre de 2001, fija los requisitos para la cobertura por el régimen de seguro de asistencia en los siguientes términos:

«Para tener derecho a la cobertura del coste de las prestaciones de asistencia y servicios no médicos por el organismo de seguro de asistencia, el usuario deberá reunir los siguientes requisitos:

[...]

3° Residir legalmente en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte del Espacio Económico Europeo en el momento del reembolso de las prestaciones.

[...]

5° Haber residido de forma ininterrumpida en la Región de lengua neerlandesa o en la Región bilingüe de Bruselas-Capital o haber estado afiliado ininterrumpidamente a la seguridad social en los Estados miembros de la Unión Europea o en los Estados parte del Espacio Económico Europeo durante, como mínimo, cinco años con anterioridad a la solicitud de reembolso.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

¹² El presente asunto tiene su origen en el tercer recurso de anulación interpuesto por los Gobiernos demandantes en el procedimiento principal contra el Decreto de 30 de

marzo de 1999, habiendo sido desestimados los dos primeros parcialmente y en su totalidad, respectivamente, por la Cour d'arbitrage. En el marco de estos asuntos anteriores, la Cour d'arbitrage aclaró, en particular, en su sentencia n° 33/2001, de 13 de marzo de 2001, que el régimen de seguro de asistencia instituido por dicho Decreto pertenecía al ámbito de la «ayuda a las personas», materia comprendida dentro de las competencias de las Comunidades con arreglo al artículo 128, apartado 1, de la Constitución belga y, por lo tanto, no invadía las competencias exclusivas del Estado federal en materia de seguridad social.

- 13 Se desprende de la resolución de remisión que el litigio principal tiene por objeto, más concretamente, el artículo 4 del Decreto de 30 de marzo de 1999, en su versión resultante del Decreto de 30 de abril de 2004 (en lo sucesivo, «Decreto de 30 de marzo de 1999 modificado»). En sus recursos, interpuestos el 10 de diciembre de 2004 ante el órgano jurisdiccional remitente, los Gobiernos demandantes invocaron, en particular, una infracción del Reglamento n° 1408/71 y de diversas disposiciones del Tratado CE, alegando que la exclusión del citado régimen de aquellas personas que, aunque trabajen en la Región de lengua neerlandesa o en la Región bilingüe de Bruselas-Capital, residen dentro del territorio nacional, pero fuera del territorio de esas dos regiones, es una medida restrictiva que constituye un obstáculo a la libre circulación de personas.
- 14 En tales circunstancias, la Cour d'arbitrage decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Un sistema de seguro de asistencia:

- a) instaurado por una Comunidad autónoma de un Estado federal miembro de la Comunidad Europea,

- b) aplicable a las personas domiciliadas en la parte del territorio de ese Estado federal en el que dicha Comunidad autónoma es competente,

- c) que confiere el derecho a que dicho sistema tome a cargo los gastos ocasionados por prestaciones de asistencia y servicios no médicos a las personas aquejadas de una movilidad reducida prolongada y grave que estén afiliadas a dicho sistema, a través de una participación global en los gastos correspondientes, y

- d) financiado, por una parte, mediante las cotizaciones anuales de los afiliados y, por otra parte, mediante una dotación con cargo al presupuesto de la Comunidad autónoma de que se trata,

¿constituye un régimen incluido en el ámbito de aplicación material del Reglamento [...] nº 1408/71, definido en el artículo 4 de dicho Reglamento?

- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿debe interpretarse el Reglamento antes citado, en particular sus artículos 2, 3 y 13, y, en la medida en que sean aplicables, sus artículos 18, 19, 20, 25 y 28, en el sentido de que dichas disposiciones se oponen a que una Comunidad autónoma de un Estado federal miembro de la Comunidad Europea adopte disposiciones que, en el ejercicio de sus competencias, limiten el derecho a asegurarse y el beneficio de un régimen de seguridad social en el sentido de dicho Reglamento a las personas que tengan su domicilio en el territorio en el que dicha Comunidad autónoma es competente y, en lo que respecta a los ciudadanos de la Unión Europea, a las personas que trabajen en dicho territorio y tengan su domicilio en otro Estado miembro, con exclusión de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad, que tengan su domicilio en una parte del territorio del Estado federal en la que es competente otra Comunidad autónoma?

- 3) ¿Deben interpretarse los artículos 18, 39 y 43 del Tratado CE en el sentido de que se oponen a que una Comunidad autónoma de un Estado federal miembro de la Comunidad Europea adopte disposiciones que, en el ejercicio de sus competencias, limitan el derecho a asegurarse y el beneficio de un régimen de seguridad social en el sentido del referido Reglamento a las personas que tengan su domicilio en el territorio en el que dicha Comunidad autónoma es competente y, en lo que respecta a los ciudadanos de la Unión Europea, a las personas que trabajen en dicho territorio y estén domiciliadas en otro Estado miembro, con exclusión de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad, que tengan su domicilio en una parte del territorio del Estado federal en la que es competente otra Comunidad autónoma?
- 4) ¿Deben interpretarse los artículos 18, 39 y 43 del Tratado CE en el sentido de que se oponen a que el ámbito de aplicación de un sistema semejante se limite a las personas que estén domiciliadas en las entidades de un Estado federal miembro de la Comunidad Europea que dicho sistema contemple?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

- ¹⁵ Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si las prestaciones pagadas en virtud de un régimen como el del seguro de asistencia instituido por el Decreto de 30 de marzo de 1999 están comprendidas dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento nº 1408/71.
- ¹⁶ Para responder a esta cuestión, es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, la distinción entre las prestaciones excluidas del ámbito de aplicación del

Reglamento nº 1408/71 y las prestaciones incluidas en él se basa esencialmente en los elementos constitutivos de cada prestación, principalmente en su finalidad y en los requisitos para obtenerla, y no en el hecho de que una prestación sea o no calificada de prestación de seguridad social por una legislación nacional (véanse, en particular, las sentencias de 27 de marzo de 1985, Hoeckx, 249/83, Rec. p. 973, apartado 11; de 10 de marzo de 1993, Comisión/Luxemburgo, C-111/91, Rec. p. I-817, apartado 28, y de 18 de enero de 2007, Celozzi, C-332/05, Rec. p. I-563, apartado 16).

17 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado en repetidas ocasiones que una prestación podrá ser considerada prestación de seguridad social en la medida en que, en primer lugar, se conceda a sus beneficiarios en función de una situación legalmente definida, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales, y, en segundo lugar, en la medida en que se refiera a alguno de los riesgos expresamente enumerados en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71 (véanse, en particular, las sentencias antes citadas Hoeckx, apartados 12 a 14; Comisión/Luxemburgo, apartado 29, y Celozzi, apartado 17).

18 En el procedimiento principal, según se desprende del conjunto de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, no se discute que un régimen como el del seguro de asistencia instituido por el Decreto de 30 de marzo de 1999 responde a estos requisitos.

19 En efecto, por una parte, de las disposiciones de dicho Decreto resulta que ese régimen da derecho, de forma objetiva y basándose en una situación legalmente definida, a la cobertura por un organismo de seguro de asistencia de los gastos soporados por prestaciones de ayuda y servicios no médicos por cualquier persona cuya autonomía se encuentre reducida a causa de una incapacidad prolongada y grave.

20 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que las prestaciones destinadas a mejorar el estado de salud y las condiciones de vida de las personas dependientes, como de las que se trata en el litigio principal, tienen por objeto esencialmente

completar las prestaciones del seguro de enfermedad y, en consecuencia, deben considerarse «prestaciones de enfermedad» en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 1408/71 (véanse, en ese sentido, las sentencias de 5 de marzo de 1998, Molenaar, C-160/96, Rec. p. I-843, apartados 22 a 24; de 8 de marzo de 2001, Jauch, C-215/99, Rec. p. I-1901, apartado 28, y de 21 de febrero de 2006, Hosse, C-286/03, Rec. p. I-1771, apartado 38).

- 21 Por otra parte, como señala el Gobierno valón, el seguro de asistencia no puede excluirse del ámbito de aplicación del Reglamento n° 1408/71 al amparo del artículo 4, apartado 2 *ter*, de éste, que se refiere a determinados tipos de prestaciones de carácter no contributivo en la medida en que se rijan por disposiciones nacionales aplicables exclusivamente a una parte del territorio de un Estado miembro.
- 22 En efecto, contrariamente a las exigencias que impone la excepción prevista en dicho artículo 4, apartado 2 *ter*, el régimen de seguro de asistencia que es objeto del litigio principal tiene carácter contributivo, puesto que se financia, al menos parcialmente, mediante cotizaciones pagadas por los asegurados, y no se menciona en el anexo II, sección III, del Reglamento n° 1408/71.
- 23 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que las prestaciones pagadas en virtud de un régimen como el del seguro de asistencia instituido mediante el Decreto de 30 de marzo de 1999 modificado están comprendidas dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento n° 1408/71.

Sobre las cuestiones segunda y tercera

- 24 Mediante estas dos cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, sustancialmente, si los artículos 18 CE, 39 CE y

43 CE o el Reglamento nº 1408/71 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de una entidad federada de un Estado miembro que limita la afiliación a un régimen como el del seguro de asistencia que es objeto del litigio principal y el beneficio de las prestaciones previstas en él a los residentes en el territorio en el que tiene competencia dicha entidad y a quienes ejercen en dicho territorio una actividad profesional y residen en otro Estado miembro, de forma que quedan excluidos de ese régimen quienes igualmente ocupan un puesto de trabajo en la citada entidad, pero residen en el territorio de otra entidad federada del mismo Estado.

Sobre la admisibilidad

25 El Gobierno flamenco alega, principalmente, que tales cuestiones no son útiles ni necesarias para la resolución del litigio principal, de suerte que deberían declararse inadmisibles.

26 Señala, en efecto, que en el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente, los Gobiernos demandantes se oponen al establecimiento del referido régimen de seguro de asistencia negando la competencia de la Comunidad Flamenca en la materia, mientras que la interpretación del Derecho comunitario que propugnan en el marco de las cuestiones segunda y tercera conduce al resultado contrario, a saber, la extensión de las prestaciones del seguro de asistencia controvertido a las personas domiciliadas en la Región de lengua francesa.

27 Por otra parte, según el Gobierno flamenco, la propia Cour d'arbitrage ha dado ya respuesta a estas cuestiones en la resolución de remisión, al considerar que el régimen de seguro de asistencia que es objeto del litigio principal no vulnera las competencias exclusivas de la autoridad federal en materia de unión económica dentro de Bélgica, habida cuenta del importe y de los limitados efectos de las prestaciones de que se trata. Pues bien, según él, por los mismos motivos, dicho régimen no puede restringir la libre circulación de personas con arreglo al Tratado.

28 A este respecto, procede señalar que, conforme a una reiterada jurisprudencia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales prevista en el artículo 234 CE, corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales, que conocen del litigio y han de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véanse, en particular, las sentencias de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Rec. p. I-2099, apartado 38; de 22 de mayo de 2003, *Korhonen y otros*, C-18/01, Rec. p. I-5321, apartado 19, y de 19 de abril de 2007, *Asemfo*, C-295/05, Rec. p. I-2999, apartado 30).

29 De ello se desprende que la presunción de pertinencia de que disfrutaban las cuestiones planteadas con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales nacionales sólo puede destruirse en casos excepcionales, cuando resulte evidente que la interpretación solicitada de las disposiciones del Derecho comunitario mencionadas en dichas cuestiones no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal (véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 61, y de 7 de septiembre de 1999, *Beck y Bergdorf*, C-355/97, Rec. p. I-4977, apartado 22).

30 Sin embargo, no es éste el caso en el procedimiento principal. Basta señalar, en efecto, que de la resolución de remisión se desprende claramente que la respuesta a las cuestiones segunda y tercera planteadas por la *Cour d'arbitrage* le resulta útil para determinar si el requisito de residencia, al que se supedita la posibilidad de acogerse al régimen del seguro de asistencia, infringe, como sostienen los Gobiernos demandantes en el marco de sus recursos principales, algunas disposiciones del Derecho comunitario en materia de libre circulación de personas.

31 Procede, por lo tanto, declarar la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

Sobre el fondo

- 32 Con carácter preliminar, debe ponerse de manifiesto que el Gobierno flamenco sostiene que dichas cuestiones se refieren exclusivamente a una situación puramente interna que no guarda relación alguna con el Derecho comunitario, a saber, la resultante de la no aplicación del Decreto de 30 de marzo de 1999 modificado a personas que residen y ejercen una actividad profesional en Bélgica.
- 33 A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, las normas del Tratado en materia de libre circulación de personas y los actos adoptados para la ejecución de éstas no pueden aplicarse a actividades que no presenten ningún punto de conexión con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho comunitario y cuyos elementos pertinentes estén todos situados en el interior de un solo Estado (véanse, en particular, en lo que se refiere a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de los trabajadores, respectivamente, las sentencias de 8 de diciembre de 1987, *Gauchard*, 20/87, Rec. p. 4879, apartados 12 y 13, y de 26 de enero de 1999, *Terhoeve*, C-18/95, Rec. p. I-345, apartado 26 y jurisprudencia citada). Otro tanto puede decirse de las disposiciones del Reglamento nº 1408/71 (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de septiembre de 1992, *Petit*, C-153/91, Rec. p. I-4973, apartado 10, y de 11 de octubre de 2001, *Khalil* y otros, C-95/99 a C-98/99 y C-180/99, Rec. p. I-7413, apartado 70).
- 34 En cambio, como precisó asimismo el Tribunal de Justicia, todo nacional comunitario que haya hecho uso del derecho a la libre circulación y que haya ejercido una actividad profesional en otro Estado miembro está comprendido, independientemente de su lugar de residencia y de su nacionalidad, dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones antes mencionadas (véanse, en particular, en ese sentido, las sentencias de 23 de febrero de 1994, *Scholz*, C-419/92, Rec. p. I-505, apartado 9; *Terhoeve*, antes citada, apartado 27, y de 18 de julio de 2007, *Hartmann*, C-212/05, Rec. p. I-6303, apartado 17).

- 35 En el caso de autos, es patente que las cuestiones segunda y tercera planteadas por el órgano jurisdiccional remitente se refieren a todas las personas, hayan hecho o no uso de alguna de las libertades fundamentales reconocidas por el Tratado, que ejercen una actividad profesional en la Región de lengua neerlandesa o en la Región bilingüe de Bruselas-Capital, pero que, por residir en un lugar del territorio nacional situado fuera de esas dos regiones, no pueden acogerse al régimen del seguro de asistencia que es objeto del litigio principal.
- 36 En tales circunstancias, es preciso distinguir, a la luz de los principios enunciados en los apartados 32 y 33 de la presente sentencia, dos tipos de situaciones.
- 37 Por una parte, la aplicación de la normativa de que se trata en el procedimiento principal implica, en particular, que del régimen del seguro de asistencia están excluidos los nacionales belgas que ejercen una actividad profesional en la Región de lengua neerlandesa o en la Región bilingüe de Bruselas-Capital, pero residen en las Regiones de lengua francesa o alemana y no han ejercido nunca su libertad de circulación dentro de la Comunidad Europea.
- 38 Pues bien, resulta obligado observar que el Derecho comunitario no puede aplicarse a tales situaciones puramente internas.
- 39 No puede oponerse a esta conclusión, contrariamente a lo que sugiere el Gobierno de la Comunidad francesa, el principio de la ciudadanía de la Unión enunciado en el artículo 17 CE, que incluye en particular, según el artículo 18 CE, el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones que la ciudadanía de la Unión no tiene por objeto extender el ámbito de aplicación material del Tratado a situaciones internas que no tienen ninguna conexión con el Derecho comunitario (véanse, en este sentido, 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).

40 Procede observar, no obstante, que la interpretación de disposiciones del Derecho comunitario puede resultar útil al órgano jurisdiccional nacional, incluso ante situaciones calificadas de puramente internas, en particular en el supuesto de que el Derecho del Estado miembro de que se trate exija que todo nacional de dicho Estado disfrute de los mismos derechos que el Derecho comunitario reconoce a un nacional de otro Estado miembro en una situación que dicho órgano jurisdiccional considere comparable (véanse, en este sentido, el auto de 17 de febrero de 2005, *Mauri*, C-250/03, Rec. p. I-1267, apartado 21, y la sentencia de 30 de marzo de 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, Rec. p. I-2941, apartado 29).

41 Por otra parte, la normativa que es objeto del procedimiento principal puede también excluir del régimen del seguro de asistencia a trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario, a saber, tanto nacionales de Estados miembros que no sean el Reino de Bélgica que ejerzan una actividad profesional en la Región de lengua neerlandesa o en la Región bilingüe de Bruselas-Capital, pero residan en otro lugar del territorio nacional, como nacionales belgas que se encuentren en idéntica situación y hayan hecho uso de su derecho a la libre circulación.

42 Procede, por consiguiente, examinar, respecto a esta segunda categoría de trabajadores, si las disposiciones del Derecho comunitario cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente se oponen a una normativa como la que es objeto del procedimiento principal en la medida en que se aplique a nacionales de Estados miembros que no sean el Reino de Bélgica o a nacionales belgas que hayan hecho uso de su derecho a la libre circulación dentro de la Comunidad Europea.

43 A este respecto, es importante recordar que si bien los Estados miembros conservan su competencia para organizar sus sistemas de seguridad social, deben no obstante respetar el Derecho comunitario al ejercitar dicha competencia y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de los trabajadores y al

derecho de establecimiento (véanse, en este sentido, las sentencias Terhoeve, antes citada, apartados 34 y 35, y de 23 de noviembre de 2000, Elsen, C-135/99, Rec. p. I-10409, apartado 33).

- 44 Resulta asimismo de una reiterada jurisprudencia que el conjunto de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de las personas tiene por objeto facilitar a los nacionales comunitarios el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en el territorio de la Comunidad y se opone a las medidas que pudieran colocar a estos nacionales en una situación desfavorable en el supuesto de que desearan ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro (sentencias de 7 de julio de 1988, Wolf y otros, 154/87 y 155/87, Rec. p. 3897, apartado 13; Terhoeve, antes citada, apartado 37, y de 11 de septiembre de 2007, Comisión/Alemania, C-318/05, Rec. p. I-0000, apartado 114). En este contexto, los nacionales de los Estados miembros disfrutaban, en particular, del derecho, fundado directamente en el Tratado, de abandonar su país de origen para desplazarse al territorio de otro Estado miembro y permanecer en éste con el fin de ejercer allí una actividad económica (véanse, en particular, las sentencias antes citadas Bosman, apartado 95, y Terhoeve, apartado 38).
- 45 En consecuencia, los artículos 39 CE y 43 CE se oponen a cualquier medida nacional que, aun cuando sea aplicable sin discriminación por razón de la nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales comunitarios, de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, apartado 32; de 9 de septiembre de 2003, Burbaud, C-285/01, Rec. p. I-8219, apartado 95, y de 5 de octubre de 2004, CaixaBank France, C-442/02, Rec. p. I-8961, apartado 11).
- 46 A la luz de estos principios, han sido calificadas de obstáculos, en particular, aquellas medidas que tienen por efecto que los trabajadores, como consecuencia del ejercicio de su derecho de libre circulación, pierdan beneficios de seguridad social que les concede la legislación de un Estado miembro (véanse, especialmente, las sentencias de 9 de diciembre de 1993, Lepore y Scamuffa, C-45/92 y C-46/92, Rec. p. I-6497, apartado 21; de 5 de octubre de 1994, van Munster, C-165/91, Rec. p. I-4661, apartado 27, y Hosse, antes citada, apartado 24).

47 Pues bien, una normativa como la que es objeto del procedimiento principal puede producir tales efectos restrictivos, en la medida en que supedita la afiliación al régimen del seguro de asistencia al requisito de residencia bien en una parte determinada del territorio nacional, a saber la Región de lengua neerlandesa y la Región bilingüe de Bruselas-Capital, bien en otro Estado miembro.

48 En efecto, los trabajadores migrantes que ejerzan o tengan la intención de ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en una de esas dos Regiones podrían resultar disuadidos de hacer uso de su libertad de circular y de dejar su Estado de origen para residir en Bélgica, por el hecho de que su instalación en determinados lugares del territorio belga implicaría perder la posibilidad de disfrutar de prestaciones a las que, de otro modo, podrían tener derecho. En otros términos, el hecho de que los trabajadores por cuenta propia o por cuenta ajena de que se trata se encuentren en la coyuntura de sufrir, o bien la pérdida del derecho a disfrutar del seguro de asistencia o bien una limitación en su elección del lugar al que trasladar su residencia puede, cuando menos, constituir un obstáculo al ejercicio de los derechos conferidos por los artículos 39 CE y 43 CE.

49 Carece de importancia a este respecto, contrariamente a lo que afirma sustancialmente el Gobierno flamenco, que la distinción de que se trata se base únicamente en el lugar de residencia dentro el territorio nacional y no en un requisito cualquiera de nacionalidad, de suerte que afecte por igual a todos los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que residan en Bélgica.

50 En efecto, para que una medida restrinja la libre circulación, no es necesario que se base en la nacionalidad de las personas afectadas ni siquiera que favorezca a la totalidad de los trabajadores nacionales o que perjudique sólo a los trabajadores procedentes de los demás Estados miembros, y no a los trabajadores nacionales (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de junio de 2000, *Angonese*, C-281/98, Rec. p. I-4139, apartado 41, y de 16 de enero de 2003, *Comisión/Italia*, C-388/01, Rec. p. I-721, apartado 14). Basta, como en el caso del régimen de seguro de asistencia que es objeto del

procedimiento principal, que la medida favorable beneficie a determinadas categorías de personas que ejerzan una actividad profesional en el Estado miembro en cuestión (véanse, por analogía, en materia de libre prestación de servicios, las sentencias de 25 de julio de 1991, Comisión/Países Bajos, C-353/89, Rec. p. I-4069, apartado 25, y de 13 de diciembre de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium y otros, C-250/06, Rec. p. I-0000, apartado 37).

51 Por otra parte, como ha puesto de relieve la Abogado General en los puntos 64 a 67 de sus conclusiones, los efectos restrictivos generados por la normativa que es objeto del procedimiento principal no pueden considerarse demasiado aleatorios o indirectos para que dicha normativa pueda entenderse constitutiva de un obstáculo prohibido por los artículos 39 CE y 43 CE. En particular, a diferencia del asunto que dio lugar a la sentencia de 27 de enero de 2000, Graf (C-190/98, Rec. p. I-493), a la que hizo referencia el Gobierno flamenco en la vista, la posibilidad de disfrutar de las prestaciones del seguro de asistencia controvertido depende no ya de un acontecimiento futuro e hipotético para el trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia interesado, sino de una circunstancia ligada, por definición, al ejercicio del derecho a la libre circulación, a saber, la elección del lugar al que traslada su residencia.

52 Asimismo, por lo que respecta a la alegación del Gobierno flamenco de que, en cualquier caso, dicha normativa únicamente podría tener una repercusión marginal sobre la libre circulación, habida cuenta de que el importe de las prestaciones controvertidas y el número de personas afectadas son limitados, basta señalar que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los artículos del Tratado relativos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales constituyen disposiciones fundamentales para la Comunidad, por lo cual está prohibido cualquier obstáculo a esta libertad, aun de importancia menor (véanse, en particular, las sentencias de 13 de diciembre de 1989, Corsica Ferries France, C-49/89, Rec. p. 4441, apartado 8, y de 15 de febrero de 2000, Comisión/Francia, C-169/98, Rec. p. I-1049, apartado 46).

53 En cualquier caso, habida cuenta en particular de fenómenos como el envejecimiento de la población, no puede descartarse que la perspectiva de poder disfrutar o no de

prestaciones por dependencia, como las que ofrece el régimen de seguro de asistencia que es objeto del procedimiento principal, sea tenida en cuenta por los interesados a la hora de ejercitar su derecho a la libre circulación.

- 54 De ello se desprende que una normativa nacional como la que es objeto del procedimiento principal implica un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores y a la libertad de establecimiento, en principio prohibido por los artículos 39 CE y 43 CE.
- 55 Según una jurisprudencia consolidada, las medidas nacionales que puedan restringir o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado únicamente pueden admitirse si persiguen un objetivo de interés general, son adecuadas para conseguirlo y no van más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo que persiguen (véanse, en particular, las sentencias de 11 de marzo de 2004, de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, Rec. p. I-2409, apartado 49, y de 18 de enero de 2007, Comisión/Suecia, C-104/06, Rec. p. I-671, apartado 25).
- 56 Sin embargo, ni el expediente transmitido al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente ni las observaciones del Gobierno flamenco contienen elementos que puedan justificar la aplicación a quienes ejerzan una actividad profesional en la Región de lengua neerlandesa o en la Región bilingüe de Bruselas-Capital del requisito de residencia, bien en una de esas dos regiones, bien en otro Estado miembro, para poder acceder al beneficio del seguro de asistencia que es objeto del litigio principal.
- 57 A este respecto, el Gobierno flamenco alude únicamente a las exigencias inherentes al reparto de competencias en el marco de la estructura federal belga y, en particular, a la circunstancia de que la Comunidad Flamenca no puede, según él, ejercer competencia alguna en materia de seguro de asistencia respecto a personas residentes en el territorio de otras comunidades lingüísticas del Reino de Bélgica.

58 Ahora bien, no puede aceptarse esta argumentación. En efecto, como han puesto de relieve la Abogado General —en los puntos 101 a 103 de sus conclusiones— y la Comisión, se desprende de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que una autoridad de un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas ni situaciones de su ordenamiento jurídico interno, incluidas las resultantes de la estructura constitucional de dicho Estado, para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario (véanse, en particular, las sentencias de 10 de junio de 2004, Comisión/Italia, C-87/02, Rec. p. I-5975, apartado 38, y de 26 de octubre de 2006, Comisión/Austria, C-102/06, no publicada en la Recopilación, apartado 9).

59 Procede, por lo tanto, declarar que los artículos 39 CE y 43 CE se oponen a un requisito de residencia como el establecido en el Decreto de 30 de marzo de 1999 modificado. En tales circunstancias, no es necesario preguntarse acerca de una eventual infracción del Reglamento nº 1408/71, y, en particular, de su artículo 3, apartado 1 (véase, por analogía, la sentencia Terhoeve, antes citada, apartado 41). Tampoco procede pronunciarse sobre la existencia de una restricción que pudiera estar prohibida por el artículo 18 CE, del que los artículos 39 CE y 43 CE constituyen una manifestación específica en lo que respecta a la libre circulación de los trabajadores y a la libertad de establecimiento.

60 A la vista de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones segunda y tercera que los artículos 39 CE y 43 CE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de una entidad federada de un Estado miembro, como la que regula el seguro de asistencia instituido por la Comunidad Flamenca de Bélgica mediante el Decreto de 30 de marzo de 1999 modificado, que limita la afiliación a un régimen de seguridad social y el beneficio de las prestaciones previstas en él a quienes o bien residen en el territorio en el que tiene competencia dicha entidad, o bien ejercen en dicho territorio una actividad profesional pero residen en otro Estado miembro, en la medida en que dicha limitación afecte a nacionales de otros Estados miembros o a nacionales de dicho Estado que hayan hecho uso de su derecho a la libre circulación dentro de la Comunidad Europea.

Sobre la cuarta cuestión

- 61 La cuarta cuestión gira en torno a las consecuencias que llevaría consigo la declaración por parte del órgano jurisdiccional nacional de la incompatibilidad con el Derecho comunitario de la normativa que es objeto del procedimiento principal, lo que, según dicho órgano jurisdiccional, tendría como efecto restablecer el régimen vigente antes de la adopción del Decreto de 30 de abril de 2004. Más específicamente, el órgano jurisdiccional nacional se pregunta si los artículos 18 CE, 39 CE y 43 CE se oponen a un régimen que limite el acceso al beneficio del seguro de asistencia exclusivamente a los residentes en la Región de lengua neerlandesa y en la Región bilingüe de Bruselas-Capital.
- 62 A este respecto, basta señalar que las consideraciones expuestas en los apartados 47 a 59 de la presente sentencia en respuesta a las cuestiones segunda y tercera valen, con mayor razón, para una normativa que implique una restricción adicional con respecto al régimen aplicable tras la adopción del Decreto de 30 de abril de 2004, dado que dicha normativa excluía de su ámbito de aplicación a la totalidad de las personas que ejerciesen una actividad profesional en la Región de lengua neerlandesa o en la Región bilingüe de Bruselas-Capital, pero tuviesen su domicilio fuera de esas dos regiones, incluidas por tanto las personas residentes en otro Estado miembro.
- 63 Procede, por lo tanto, responder a la cuarta cuestión que los artículos 39 CE y 43 CE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de una entidad federada de un Estado miembro que limita la afiliación a un régimen de seguridad social y el beneficio de las prestaciones previstas en él exclusivamente a los residentes en el territorio de dicha entidad, en la medida en que tal limitación afecte a nacionales de otros Estados miembros que ejerzan una actividad profesional en el territorio de dicha entidad o a nacionales de dicho Estado que hayan hecho uso de su derecho a la libre circulación dentro de la Comunidad Europea.

Costas

⁶⁴ 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. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) **Las prestaciones pagadas en virtud de un régimen como el del seguro de asistencia instituido mediante el Decreto del Parlamento flamenco regulador del seguro de asistencia (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering), de 30 de marzo de 1999, en su versión resultante del Decreto del Parlamento flamenco por el que se modifica el Decreto de 30 de marzo de 1999 regulador del seguro de asistencia (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), de 30 de abril de 2004, están comprendidas dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento 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, modificado por el Reglamento (CE) n° 307/1999 del Consejo, de 8 de febrero de 1999.**

- 2) **Los artículos 39 CE y 43 CE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de una entidad federada de un Estado miembro, como la que regula el seguro de asistencia instituido por la Comunidad Flamenca de Bélgica mediante el citado Decreto de 30 de marzo de 1999, en su versión resultante del Decreto del Parlamento flamenco de 30 de abril de**

2004, que limita la afiliación a un régimen de seguridad social y el beneficio de las prestaciones previstas en él a quienes o bien residen en el territorio en el que tiene competencia dicha entidad, o bien ejercen en dicho territorio una actividad profesional pero residen en otro Estado miembro, en la medida en que dicha limitación afecte a nacionales de otros Estados miembros o a nacionales de dicho Estado que hayan hecho uso de su derecho a la libre circulación dentro de la Comunidad Europea.

- 3) Los artículos 39 CE y 43 CE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de una entidad federada de un Estado miembro que limita la afiliación a un régimen de seguridad social y el beneficio de las prestaciones previstas en él exclusivamente a los residentes en el territorio de dicha entidad, en la medida en que tal limitación afecte a nacionales de otros Estados miembros que ejerzan una actividad profesional en el territorio de dicha entidad o a nacionales de dicho Estado que hayan hecho uso de su derecho a la libre circulación dentro de la Comunidad Europea.**

Firmas