

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 22 de mayo de 2008*

En el asunto C-499/06,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Sąd Okręgowy w Koszalinie (Polonia), mediante resolución de 13 de noviembre de 2006, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de diciembre de 2006, en el procedimiento entre

Halina Nerkowska

y

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y el Sr. G. Arestis, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente) y los Sres. E. Juhász y J. Malenovský, Jueces;

* Lengua de procedimiento: polaco.

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Nerkowska, por ella misma;

- en nombre del Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie, por la Sra. W. Witkowicz, adwokat;

- en nombre del Gobierno polaco, por la Sra. E. Ośniecka-Tamecka, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por la Sra. W. Ferrante, avvocato dello Stato;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por las Sras. D. Maidani y A. Stobiecka-Kuik, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de febrero de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 18 CE, apartado 1.

- 2 Esa petición fue presentada en el marco de un litigio entre la Sra. Nerkowska y el Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie (institución de seguridad social, caja de Koszalin), acerca de la denegación por éste del pago a la Sra. Nerkowska de una pensión de invalidez en virtud del perjuicio para su salud a consecuencia de seis años de deportación en la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (la antigua URSS).

Normativa nacional

- 3 La normativa nacional está integrada por la Ley sobre las pensiones de inválidos de guerra y del ejército y de sus familiares (Ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin), de 29 de mayo de 1974, según su versión modificada (Dz. U de 2002, n° 9, posición 87; en lo sucesivo, «Ley de 1974»), y por la Ley sobre los combatientes y determinadas víctimas de la represión durante y después de la guerra (Ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego), de 24 de enero de 1991 (Dz. U n° 17, posición 75).

- 4 El artículo 5 de la Ley de 1974 dispone que las prestaciones previstas por dicha Ley se harán efectivas a favor del titular del derecho durante su residencia en el territorio de la República de Polonia, salvo que por ley o acuerdo internacional se disponga otra cosa.
- 5 Conforme al artículo 3 de la Ley de 1974 las citadas pensiones son financiadas por el Estado polaco.
- 6 En virtud del artículo 12, apartado 2, de la Ley sobre los combatientes y determinadas víctimas de la represión durante y después de la guerra, también podrán ser beneficiarias de las prestaciones en metálico y los demás derechos previstos por la Ley de 1974 las personas, que, en particular, hayan sido incluidas en alguna de las categorías de invalidez, en virtud de una invalidez ligada, en especial, al tiempo pasado en cautividad o en campos de internamiento, o en campos dependientes de la Dirección Central de prisioneros de guerra y de personas internadas (GUPVI) del Comisariado del pueblo para los asuntos interiores (NKVD), y, a partir de marzo de 1946, del Ministerio de Asuntos Interiores (MVD) de la antigua URSS, o en campos dependientes de la División de campos de control y de depuración del NKVD, y, a partir de marzo de 1946, del citado Ministerio de Asuntos Interiores. Podrán ser asimismo beneficiarios de dichas prestaciones las personas que hayan sido víctimas de la represión durante y después de la guerra, es decir las personas que, por razón de sus convicciones políticas, religiosas y nacionales, fueron exiliadas por la fuerza o deportadas a la antigua URSS. Se considera una invalidez ligada al período de deportación la invalidez resultante de heridas, contusiones y otras lesiones o enfermedades acaecidas a causa de tal deportación.

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 7 La Sra. Nerkowska, que posee actualmente la nacionalidad polaca, nació el 2 de febrero de 1946 en el territorio de la actual Bielorrusia.

- 8 Cuando tenía 3 años, perdió a sus padres, que fueron deportados a Siberia en virtud de una resolución judicial.
- 9 Durante el mes de abril de 1951, la Sra. Nerkowska, su hermano y su tía fueron deportados a la antigua URSS. Allí vivió en difíciles condiciones hasta enero de 1957.
- 10 Al término de un período de unos seis años, la Sra. Nerkowska regresó a Polonia. En este país cursó estudios, y tras finalizarlos trabajó en un empleo administrativo.
- 11 La Sra. Nerkowska marchó de Polonia en 1985 y se instaló de forma permanente en Alemania.
- 12 En el mes de octubre de 2000, la Sra. Nerkowska presentó ante el Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie una solicitud de pensión de invalidez en virtud del perjuicio para su salud sufrido durante su deportación.
- 13 Mediante decisión de 4 de octubre de 2002, el Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie reconoció el derecho a pensión de la Sra. Nerkowska en virtud de la incapacidad laboral parcial ligada a su estancia en lugares de concentración, pero suspendió el pago de la prestación debida en tal concepto porque la beneficiaria no residía en el territorio polaco.

- 14 La Sra. Nerkowska impugnó la citada decisión ante el Sąd Okręgowy w Koszalinie (Tribunal regional de Koszalin), pidiendo a éste que declarase su derecho al pago de la pensión de invalidez solicitada. Ese tribunal no acogió sus alegaciones y desestimó el recurso mediante sentencia de 22 de mayo de 2003, pronunciada al término de la fase probatoria.
- 15 En el mes de septiembre de 2006, la Sra. Nerkowska presentó una nueva solicitud de pago de la prestación antes mencionada. En apoyo de su solicitud, alegó que la República de Polonia se había adherido a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 y de esa forma había incorporado el Derecho comunitario al Derecho interno polaco.
- 16 Al término del procedimiento administrativo, el Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie adoptó el 14 de septiembre de 2006 la decisión objeto del litigio principal, y denegó a la Sra. Nerkowska el pago de la pensión de invalidez correspondiente al derecho que le había sido reconocido anteriormente, debido a que no residía en el territorio de la República de Polonia.
- 17 La Sra. Nerkowska impugnó dicha decisión ante el tribunal remitente, solicitando su modificación de modo que se le pagara la pensión de invalidez. Alegó que, habida cuenta de la adhesión de la República de Polonia a la Unión, su actual lugar de residencia no podía constituir un obstáculo para el pago de dicha prestación.

18 En estas circunstancias, el Sąd Okręgowy w Koszalinie decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se opone el artículo 18 CE, que garantiza a los ciudadanos de la Unión Europea el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, a la aplicación de las disposiciones nacionales contenidas en el artículo 5 de la [Ley de 1974], en la medida en que éstas supeditan el pago de la prestación de pensión en virtud de incapacidad laboral ligada a la permanencia en campos de concentración al requisito de que el titular del derecho resida en el territorio de la República de Polonia?»

Sobre la cuestión prejudicial

19 Mediante su cuestión el tribunal remitente pregunta en sustancia si el artículo 18 CE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la legislación de un Estado miembro en virtud de la cual dicho Estado deniega a uno de sus nacionales el pago de una prestación concedida a las víctimas civiles de la guerra o de la represión, siendo así que el derecho a dicha prestación se ha reconocido al mismo nacional mediante decisión de la autoridad competente, denegación ésa que obedece únicamente a que ese nacional no está domiciliado en el territorio de dicho Estado sino en el de otro Estado miembro.

20 Procede determinar al respecto, con carácter preliminar, si una situación como la del litigio principal está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario y, en particular, del artículo 18 CE, apartado 1.

Sobre la aplicabilidad del artículo 18 CE, apartado 1

- 21 Por una parte, en lo que atañe al ámbito de aplicación personal de dicha disposición, basta con declarar que, en virtud del artículo 17 CE, apartado 1, toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro tiene la condición de ciudadano de la Unión. Por otro lado, el apartado 2 de ese mismo artículo 17 asocia a la condición de ciudadano de la Unión los derechos y deberes previstos por el Tratado, entre los que se incluyen los mencionados en el artículo 18 CE, apartado 1 (sentencia de 26 de octubre de 2006, *Tas-Hagen y Tas*, C-192/05, Rec. p. I-10451, apartado 18).
- 22 En cuanto nacional polaca, la Sra. Nerkowska goza de la condición de ciudadana de la Unión en virtud del citado artículo 17 CE, apartado 1, de modo que puede invocar, en su caso, los derechos correspondientes a tal condición y, en particular, el derecho a circular y residir libremente que confiere el artículo 18 CE, apartado 1.
- 23 Por otra parte, en cuanto al ámbito de aplicación material del artículo 18 CE, apartado 1, es importante destacar que, en el estado actual de desarrollo del Derecho comunitario, una prestación como la controvertida en el litigio principal, cuya finalidad es resarcir a las víctimas civiles de la guerra o de la represión del perjuicio psíquico o corporal que hayan sufrido, es competencia de los Estados miembros (sentencia *Tas-Hagen y Tas*, antes citada, apartado 21).
- 24 Sin embargo, estos últimos deben ejercer tal competencia con observancia del Derecho comunitario, en particular de las disposiciones del Tratado relativas a la libertad reconocida a todo ciudadano de la Unión de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (sentencia *Tas-Hagen y Tas*, antes citada, apartado 22).

- 25 Por otro lado, es pacífico que la ciudadanía de la Unión, prevista en el artículo 17 CE, no tiene por objeto extender el ámbito de aplicación material del Tratado a situaciones internas que no tienen ninguna conexión con el Derecho comunitario (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 Tas-Hagen y Tas, antes citada, apartado 23).
- 26 No obstante, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido que las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario abarcan, en particular, 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 (sentencias de 15 de marzo de 2005, Bidar, C-209/03, Rec. p. I-2119, apartado 33, y de 12 de julio de 2005, Schempp, C-403/03, Rec. p. I-6421, apartados 17 y 18).
- 27 En el caso presente, procede declarar que una situación como la de la Sra. Nerkowska encaja en el derecho de libre circulación y libre residencia de los ciudadanos de la Unión en los Estados miembros. Al establecer su residencia en Alemania la demandante en el litigio principal ha ejercitado el derecho, que el artículo 18 CE, apartado 1, reconoce a todo ciudadano de la Unión, a circular y residir libremente en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel cuya nacionalidad posee.
- 28 Por otro lado, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional nacional se desprende claramente que la denegación del pago de la pensión de invalidez que fue reconocida a la Sra. Nerkowska deriva únicamente del hecho de que ésta había establecido su residencia en Alemania.
- 29 De lo anterior resulta que no puede considerarse como puramente interna y sin conexión alguna con el Derecho comunitario una situación en la que el ejercicio por la Sra. Nerkowska de una libertad reconocida por el ordenamiento jurídico comunitario tiene incidencia en el derecho de ésta al pago de una prestación prevista por la normativa nacional.

- 30 Procede, pues, examinar si el artículo 18 CE, apartado 1, que es aplicable a una situación como la del litigio principal, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que exige, a los efectos del pago de una pensión de invalidez concedida a las víctimas civiles de la guerra o de la represión, que el beneficiario tenga su residencia en el territorio del Estado miembro que concede tal prestación.

Sobre la exigencia del requisito de residencia

- 31 En lo que atañe al alcance del artículo 18 CE, apartado 1, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las facilidades que ofrece el Tratado en materia de libre circulación no podrían producir plenos efectos si se pudiera disuadir a un nacional de un Estado miembro de hacer uso de aquéllas, por los obstáculos a su residencia en el Estado miembro de acogida creados por una normativa de su Estado de origen que penaliza el hecho de que las haya ejercido (sentencias de 29 de abril de 2004, Pusa, C-224/02, Rec. p. I-5763, apartado 19, así como Tas-Hagen y Tas, antes citada, apartado 30).
- 32 Una normativa nacional que resulta desfavorable para determinados nacionales por el mero hecho de haber ejercitado su libertad de circular y residir en otro Estado miembro constituye una restricción a las libertades que el artículo 18 CE, apartado 1, reconoce a todo ciudadano de la Unión (sentencias de 18 de julio de 2006, De Cuyper, C-406/04, Rec. p. I-6947, apartado 39, así como Tas-Hagen y Tas, antes citada, apartado 31).
- 33 La Ley de 1974 constituye una restricción de este tipo. En efecto, al supeditar el pago de la pensión de invalidez establecida en favor de las víctimas civiles de la guerra o de la represión al requisito de que los beneficiarios tengan su residencia en el territorio

nacional, dicha Ley puede disuadir a los nacionales polacos que se encuentran en una situación como la de la demandante en el litigio principal de ejercitar su libertad de circular y residir en un Estado miembro distinto de Polonia.

34 Desde el punto de vista del Derecho comunitario, una normativa nacional que impone tal restricción al ejercicio de las libertades por los nacionales de dicho Estado sólo podría justificarse si se basara en consideraciones objetivas de interés general, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas, y fuera proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional (sentencias, antes citadas, De Cuyper, apartado 40, y Tas-Hagen y Tas, apartado 33).

35 En cuanto al primer requisito, de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia tanto por el demandado en el litigio principal como por el Gobierno polaco se desprende que la restricción prevista por la Ley de 1974 resulta en esencia de la voluntad del legislador polaco de circunscribir la obligación de solidaridad para con las víctimas civiles de la guerra o de la represión exclusivamente a aquellas personas que mantienen un vínculo con el pueblo polaco. Por consiguiente, el requisito de residencia constituye una manifestación del grado de integración de tales personas en la sociedad polaca.

36 El demandado en el litigio principal y el Gobierno polaco señalan además que sólo un requisito de residencia como el controvertido en el litigio principal puede permitir la comprobación de que la situación del beneficiario de la prestación en cuestión no ha experimentado modificaciones que puedan tener incidencia en el derecho de aquél a dicha prestación. A este respecto subrayan que la imposibilidad de recurrir a la asistencia administrativa y médica de los demás Estados miembros, prevista para las prestaciones de seguridad social por el 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), priva de eficacia y de efectividad al control que realizan los organismos polacos competentes. Las citadas partes alegan también que otras medidas menos restrictivas no tendrían una eficacia equivalente a la del requisito mencionado.

- 37 Ciertamente, tanto la voluntad de garantizar la existencia de un vínculo entre la sociedad del Estado miembro interesado y el beneficiario de una prestación como la necesidad de comprobar que éste sigue reuniendo los requisitos para la concesión de tal prestación constituyen consideraciones objetivas de interés general que pueden justificar que los requisitos de concesión o de pago de dicha prestación puedan afectar a la libertad de circulación de los ciudadanos de ese Estado miembro.
- 38 En lo que atañe a la exigencia de una vinculación con la sociedad del Estado miembro interesado, el Tribunal de Justicia ha considerado, respecto a una prestación como la controvertida en el litigio principal, que no se rige por el Derecho comunitario, que los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación en cuanto a la fijación de los criterios para valorar una vinculación del mencionado tipo, con sujeción a las limitaciones que impone el Derecho comunitario (sentencia Tas-Hagen y Tas, antes citada, apartado 36).
- 39 Es legítimo, por tanto, que un Estado miembro, mediante requisitos relativos a la nacionalidad o a la residencia de la persona interesada, limite la indemnización concedida a las víctimas civiles de la guerra o de la represión a las personas a quienes se considera vinculadas en cierto grado con la sociedad de ese Estado miembro.
- 40 Ahora bien, aun cuando la restricción señalada en el apartado 33 de la presente sentencia esté justificada por consideraciones objetivas de interés general como las mencionadas en el apartado anterior, es preciso además que dicha restricción no resulte desproporcionada en relación con el objetivo perseguido.

41 En primer lugar, por lo que se refiere al requisito de residencia continuada en el territorio nacional durante todo el período de pago de la prestación de la que se trata, entendida la residencia como un elemento de vinculación de las víctimas civiles de la guerra o de la represión con la sociedad polaca, hay que observar que, aun siendo cierto que la residencia constituye un criterio apropiado para revelar la existencia de tal vinculación, no lo es menos que, dadas las circunstancias del litigio principal, tal requisito va más allá de lo necesario para lograr el objetivo perseguido.

42 En efecto, consta que la Sra. Nerkowska posee la nacionalidad polaca y ha vivido en Polonia durante más de veinte años, período durante el que cursó sus estudios y trabajó.

43 El hecho de poseer la nacionalidad del Estado miembro que concede la prestación objeto del litigio principal así como de haber vivido en ese Estado durante más de veinte años, estudiando y trabajando, puede bastar para acreditar los vínculos entre dicho Estado y el beneficiario de esa prestación. En esas circunstancias, la exigencia de residencia, durante todo el período de pago de dicha prestación, debe considerarse desproporcionada, dado que va más allá de lo necesario para garantizar tal vinculación.

44 En segundo lugar, en lo que se refiere al argumento de que el requisito de residencia es el único medio para comprobar que el beneficiario de una pensión de invalidez sigue reuniendo los requisitos para la concesión de ésta, basta responder que no puede sostenerse válidamente que el objetivo perseguido no pueda lograrse con otros medios que, siendo menos constrictivos, son igualmente eficaces.

45 En efecto, si un control médico o administrativo exigiera la presencia del beneficiario de una prestación como la que es objeto del litigio principal en el territorio del Estado miembro interesado, nada impide que ese Estado miembro inste a dicho beneficiario a desplazarse a ese Estado para someterse a tal control, incluso bajo sanción de suspensión del pago de la prestación en caso de negativa injustificada por parte del beneficiario.

46 Por consiguiente, un requisito de residencia como el controvertido en el litigio principal va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de comprobar que el beneficiario de una prestación sigue reuniendo los requisitos para la concesión de ésta, y, por tanto, no respeta el principio de proporcionalidad que se ha recordado en los apartados 34 y 40 de la presente sentencia.

47 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 18 CE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación de un Estado miembro en virtud de la cual ese Estado deniega, de manera general y en cualesquiera circunstancias, el pago de una prestación concedida a las víctimas civiles de la guerra o de la represión a los nacionales de ese Estado miembro únicamente porque éstos no residan durante todo el período de pago de la citada prestación en el territorio de dicho Estado sino en el de otro Estado miembro.

Costas

48 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 (Sala Cuarta) declara:

El artículo 18 CE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación de un Estado miembro en virtud de la cual ese Estado deniega, de manera general y en cualesquiera circunstancias, el pago de una prestación concedida a las víctimas civiles de la guerra o de la represión a los nacionales de ese Estado miembro únicamente porque éstos no residan durante todo el período de pago de la citada prestación en el territorio de dicho Estado sino en el de otro Estado miembro.

Firmas