SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 26 de octubre de 2006 *

En el asunto C-192/05,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Centrale Raad van Beroep (Países Bajos), mediante resolución de 22 de abril de 2005, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de abril de 2005, en el procedimiento entre

K. Tas-Hagen,

R. A. Tas

contra

Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y el Sr. R. Schintgen, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente) y los Sres. P. Kūris y L. Bay Larsen, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de febrero de 2006;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad, por el Sr. B. Drijber, advocaat;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. H.G. Sevenster y C. ten Dam, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno lituano, por el Sr. D. Kriaučiūnas, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. C. Gibbs, en calidad de agente, asistida por el Sr. M. Chamberlain, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. R. Troosters, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de marzo de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 18 CE, apartado 1.

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas, por un lado, y la Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (Consejo Regulador — Caja de pensiones y prestaciones; en lo sucesivo, «PUR»), por otro, en relación con la negativa de esta última a reconocer a los primeros diversas prestaciones a las que pretenden tener derecho en su condición de víctimas civiles de guerra.

Normativa nacional

3 La normativa nacional está constituida por la Ley relativa a las prestaciones en favor de las víctimas civiles de la guerra de 1940-1945) (Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945), de 10 de marzo de 1984 *(Staatsblad* 1984, nº 94; en lo sucesivo, la «WUBO»).

4 El artículo 2, apartado 1, de la WUBO dispone lo siguiente:

«1. A los efectos de la aplicación de la presente Ley y de sus disposiciones de desarrollo, tendrán la consideración de víctimas civiles de guerra:

[...]

f) Todo civil que haya sufrido un perjuicio psíquico o corporal, cuyo resultado haya sido la invalidez permanente o la muerte, con ocasión de los desórdenes –comparables, desde el punto de vista de su naturaleza y de sus consecuencias, a las circunstancias mencionadas en las letras a), b), c) y d)– que se produjeron después de la guerra y que se prolongaron hasta el 27 de diciembre de 1949 en lo que en aquellos momentos eran las Indias Holandesas».

5 A tenor del artículo 3 de la WUBO:

«1. La presente Ley será aplicable a:

a) Toda víctima civil de hechos de guerra –en el sentido del artículo 2, apartado 1– producidos en el transcurso de los años 1940 a 1945 o en años posteriores, siempre que dicha víctima, habiendo tenido la nacionalidad neerlandesa en el momento de los hechos, [...] tenga nacionalidad neerlandesa y resida en el país en la fecha de presentación de la solicitud.

b) Toda víctima civil de hechos de guerra –en el sentido del artículo 2, apartado 1– producidos en el transcurso de los años 1940 a 1945 o en años posteriores, siempre que dicha víctima, habiendo tenido la condición de nacional extranjero residente en el momento de los hechos en los Países Bajos por cualquier razón distinta a la de obedecer órdenes de una potencia enemiga, tenga la nacionalidad neerlandesa y haya vivido ininterrumpidamente en el país hasta la fecha de presentación de la solicitud.

c) Toda víctima civil de hechos de guerra –en el sentido del artículo 2, apartado 1– producidos en el transcurso de los años 1940 a 1945 o en años posteriores, siempre que dicha víctima, habiendo tenido la condición de nacional extranjero residente en el momento de los hechos en lo que entonces eran las Indias Holandesas por cualquier razón distinta a la de obedecer órdenes de una

potencia enemiga, tenga la nacionalidad neerlandesa y haya vivido ininterrumpidamente en las Indias Holandesas, en Indonesia o en lo que entonces era la Nueva Guinea neerlandesa hasta la fecha en la que llegó a los Países Bajos, y a más tardar hasta el 1 de abril de 1964, previamente a establecerse en los Países Bajos y a residir allí ininterrumpidamente hasta la fecha de la solicitud. [...]

2. En caso de que la persona que reúna los requisitos contemplados en el apartado 1, letras b) y c), o sus parientes más próximos [...] hayan adquirido la nacionalidad neerlandesa durante su residencia ininterrumpida en los Países Bajos o en la antiguas Indias Holandesas, en Indonesia o en la antigua Nueva Guinea neerlandesa, ya no será necesaria la residencia ininterrumpida, siempre que el interesado o su pariente próximo conserve la nacionalidad neerlandesa o haya conservado tal nacionalidad hasta el momento de su muerte y que resida en el país en la fecha de presentación de la solicitud.

3. En caso de que la persona que reúna los requisitos contemplados en el apartado 1, letra a), o en el apartado 2, o sus parientes más próximos [...] se establezcan en el país con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, quedarán privados del derecho a la prestación que la misma les confiere si se establecen de nuevo en otro lugar antes de que hayan transcurrido cinco años.

4. Por llegada a los Países Bajos en el sentido del apartado 1, letra c), [...] deberá entenderse, en particular, la presentación de una solicitud de autorización para establecerse en los Países Bajos, siempre que se haya dado curso favorable a dicha solicitud.

5. Por residencia ininterrumpida a efectos del apartado 1, deberá entenderse toda residencia que no haya sido interrumpida por una residencia en otro país de duración superior a un año.

6. En aquellos casos en que la inaplicación de la presente Ley constituya una injusticia manifiesta, la Raad podrá extender su aplicación a todo civil que haya sido, durante los años 1940 a 1945 o en años posteriores, víctima de hechos de guerra en el sentido del artículo 2, apartado 1, así como a los parientes próximos de dicho civil, y ello aunque no concurran los requisitos establecidos en los apartados 1, 2 y 3».

6 La «cláusula de equidad» contemplada en el artículo 3, apartado 6, de la WUBO permite eximir de los requisitos de nacionalidad y residencia en determinados supuestos, a condición de que exista un vínculo particular entre la víctima civil de hechos de guerra y la sociedad neerlandesa en el momento de la guerra y en la fecha de la solicitud de la prestación. El criterio general aplicable en la materia consiste en que el hecho de instalarse fuera de los Países Bajos debe obedecer a circunstancias objetivamente ajenas a la esfera de influencia directa del interesado, especialmente en caso de rectificación de fronteras o por razones médicas.

Litigio principal y cuestión prejudicial

7 La Sra. Tas-Hagen nació en 1943 en lo que entonces eran las Indias Holandesas y se trasladó a los Países Bajos en 1954. En 1961, obtuvo la nacionalidad neerlandesa. En 1987, tras haber sufrido una incapacidad laboral que la obligó a poner fin a su actividad profesional, se instaló en España.

8 En el mes de diciembre de 1986, cuando aún vivía en los Países Bajos, la Sra. Tas-Hagen solicitó, con arreglo a la WUBO, una prestación periódica y una indemnización para financiar diversas medidas. La referida solicitud se fundamentaba en problemas de salud derivados de los acontecimientos que había vivido en las Indias Holandesas tanto durante la ocupación japonesa como en el denominado período «Bersiap» que siguió a dicha ocupación.

9 Mediante resolución de 5 de junio de 1989, la PUR denegó la mencionada solicitud. De dicha resolución, que resulta conforme con el dictamen emitido por un asesor médico, se desprende que la Sra. Tas-Hagen no había sufrido perjuicio alguno que pudiera producir una invalidez permanente, de manera que no puede tener la consideración de víctima civil de guerra a efectos de la WUBO. La interesada no interpuso recurso contra dicha resolución.

10 En 1999, la Sra. Tas-Hagen presentó una nueva solicitud para obtener el reconocimiento de su condición de víctima civil de guerra, así como una prestación periódica y una prestación adicional para cubrir los gastos destinados a mejorar sus condiciones de vida.

11 Mediante resolución de 29 de diciembre de 2000, la PUR denegó dicha solicitud. Habida cuenta de las directrices aplicadas a partir del 1 de julio de 1998 para determinar la invalidez permanente, dicha entidad, basándose en el dictamen de sus asesores médicos, reconoció a la demandante en el litigio principal la condición de víctima civil de guerra. No obstante, al residir ésta en España en la fecha de la presentación de su solicitud, la PUR consideró que no cumplía el requisito de territorialidad exigido por la WUBO. La mencionada resolución añadía que las circunstancias del caso de autos no eran lo suficientemente particulares como para justificar la aplicación de la cláusula de equidad. Mediante resolución de 28 de diciembre de 2001, la PUR desestimó la reclamación presentada por la Sra. Tas-Hagen contra la resolución de 29 de diciembre de 2000.

12 El Sr. Tas nació en las Indias Holandesas en 1931. En 1947 se instaló en los Países Bajos. De 1951 a 1971 tuvo la nacionalidad indonesia. En 1971 recuperó la nacionalidad neerlandesa.

13 En 1983 finalizó la actividad profesional del Sr. Tas como funcionario en el municipio de La Haya al haber obtenido una declaración de invalidez del 100 % por motivos psíquicos. En 1987 el interesado se instaló en España.

14 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 una prestación adicional destinada a mejorar sus condiciones de vida. Mediante resolución de 28 de diciembre de 2000, la PUR denegó dicha solicitud. Expuso que el interesado tenía efectivamente la consideración de víctima civil de guerra, pero que no cumplía el requisito de territorialidad exigido por la WUBO al tener su residencia en España en la fecha de presentación de la solicitud. La PUR consideró asimismo que tampoco podían apreciarse circunstancias lo suficientemente particulares como para justificar la aplicación de la cláusula de equidad. Mediante resolución de 28 de diciembre de 2001, la PUR desestimó la reclamación presentada por el Sr Tas contra la resolución de 28 de diciembre de 2000, basándose en que tal reclamación carecía de fundamento.

15 En vista de lo cual, la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas recurrieron ante los tribunales las resoluciones denegatorias, alegando, entre otros extremos, que el requisito de residir en los Países Bajos en la fecha de presentación de la solicitud, previsto en el artículo 3 de la WUBO, era contrario a las disposiciones del Tratado CE relativas a la ciudadanía de la Unión.

16 En tales circunstancias, el Centrale Raad van Beroep decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿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?»

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la aplicabilidad del artículo 18 CE, apartado 1

17 Para responder útilmente a la cuestión planteada, procede determinar, 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.

18 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.

19 En tanto que nacionales neerlandeses, la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas gozan de la condición de ciudadanos de la Unión en virtud del citado artículo 17, apartado 1, de modo que pueden invocar, en su caso, los derechos correspondientes a tal condición y, en particular, el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, tal como lo confiere el artículo 18 CE, apartado 1.

20 En cuanto al ámbito de aplicación material del artículo 18 CE, apartado 1, en el curso del procedimiento ante el Tribunal de Justicia se ha suscitado la cuestión de la aplicación *ratione materiae* de dicha disposición al litigio principal. Según la PUR y algunos de los Estados miembros que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, únicamente cabría aplicar la citada disposición si, abstracción hecha del mero ejercicio de la libertad de circulación, los hechos del litigio principal tuvieran relación con una materia regulada por el Derecho comunitario, de manera

que este Derecho resultara aplicable *ratione materiae* a dicho litigio. Según esta interpretación, la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas no podrían invocar en el caso de autos infracción alguna del artículo 18 CE, apartado 1, puesto que las prestaciones destinadas a las víctimas civiles de guerra no están incluidas en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

21 A este respecto, 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 guerra del perjuicio psíquico o corporal que hayan sufrido, es competencia de los Estados miembros.

22 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.

23 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, así como de 2 de octubre de 2003, García Avello, C-148/02, Rec. p. I-11613, apartado 26).

24 En el caso presente, procede declarar que una situación como la de los demandantes en el litigio principal encaja en el derecho de libre circulación y libre residencia de los ciudadanos de la Unión en los Estados miembros.

25 A este respecto, conviene recordar que, al establecer su residencia en España, la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas ejercitaron 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 aquél cuya nacionalidad se ostenta.

26 Por otro lado, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional nacional se desprende claramente que la denegación de las solicitudes de prestaciones formuladas por la Sra. Tas-Hagen y por el Sr. Tas obedece al hecho de que, en la fecha de presentación de las mismas, los interesados habían establecido su residencia en España.

27 Pues bien, en la medida en que la WUBO exige, para poder obtener una prestación destinada a las víctimas civiles de guerra como la controvertida en el litigio principal, que los solicitantes tengan su residencia en los Países Bajos en la fecha de presentación de la correspondiente solicitud, es preciso declarar que, en tales circunstancias, el ejercicio por los interesados de su derecho a circular y a residir libremente en un Estado miembro distinto de aquél cuya nacionalidad ostentan ha afectado a su posibilidad de obtener que se les conceda la referida prestación.

28 De lo anterior resulta que, como el ejercicio por la Sra. Tas-Hagen y el Sr. Tas de un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico comunitario ha tenido incidencia en el derecho de estos últimos a obtener una prestación prevista por la normativa nacional, no puede considerarse que tal situación sea puramente interna y sin conexión alguna con el Derecho comunitario.

29 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 que los solicitantes de una prestación destinada a las víctimas civiles de guerra tengan su residencia en los Países Bajos en la fecha de la presentación de la correspondiente solicitud.

Sobre la exigencia de un requisito de residencia

30 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 (sentencia de 29 de abril de 2004, Pusa, C-224/02, Rec. p. I-5763, apartado 19).

31 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 (sentencia de 18 de julio de 2006, De Cuyper, C-406/04, Rec. p. I-6947, apartado 39).

32 Pues bien, la WUBO constituye una restricción de este tipo. En efecto, al supeditar la prestación establecida en favor de las víctimas civiles de guerra al requisito de que los interesados tengan su residencia en el territorio nacional en la fecha de presentación de su solicitud, dicha Ley puede disuadir a los nacionales neerlandeses que se encuentran en una situación como la de los demandantes en el litigio principal de ejercitar su libertad de circular y residir fuera de los Países Bajos.

33 Desde el punto de vista del Derecho comunitario, tal restricción 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 (sentencia De Cuyper, antes citada, apartado 40).

34 En cuanto al primer requisito, que se refiere a la existencia de consideraciones objetivas de interés general, de la resolución de remisión se desprende que el hecho de que la WUBO, en virtud del requisito de residencia, limite el número de personas que pueden ser beneficiarias de las prestaciones que concede dicha Ley resulta de la voluntad del legislador neerlandés de circunscribir la obligación de solidaridad para con las víctimas civiles de guerra exclusivamente a aquellas personas que mantuvieron un vínculo con el pueblo neerlandés durante la guerra y con posterioridad a ésta. Según la resolución de remisión, por consiguiente, el requisito de residencia constituye una manifestación del grado de vinculación de tales personas con dicha sociedad.

35 Ciertamente que el mencionado objetivo de solidaridad puede constituir una consideración objetiva de interés general. Pero es necesario que también se cumpla el requisito de proporcionalidad que se ha recordado en el apartado 33 de la presente sentencia. Según reiterada jurisprudencia, una medida es proporcionada cuando, siendo idónea para la consecución del objetivo perseguido, no va más allá de lo que resulta necesario para alcanzarlo (sentencia De Cuyper, antes citada, apartado 42).

36 A este respecto, en lo relativo a prestaciones que no se rigen por el Derecho comunitario, 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.

37 Sin embargo, un requisito de residencia como el controvertido en el litigio principal no puede ser calificado de medio idóneo para la consecución del objetivo perseguido.

38 En efecto, tal como ha señalado la Abogado General en los puntos 67 y 68 de sus conclusiones, no puede considerarse que un criterio que imponga un requisito de residencia constituya un signo suficientemente indicativo de la vinculación de los solicitantes con el Estado miembro que concede las prestaciones, cuando tal criterio pueda conducir, como sucede con el criterio controvertido en el litigio principal, a resultados divergentes en el caso de personas instaladas en el extranjero y cuyo grado de integración en la sociedad del Estado miembro que concede la prestación considerada sea de todo punto comparable.

39 Por lo tanto, la fijación de un criterio de residencia como el que se aplica en el asunto principal, basado exclusivamente en la fecha de presentación de la solicitud de prestación, no es un criterio suficientemente indicativo del grado de vinculación del solicitante con la sociedad que le manifiesta de este modo su solidaridad. De lo que acaba de exponerse se desprende que el mencionado requisito de residencia no respeta el principio de proporcionalidad recordado en los apartados 33 y 35 de la presente sentencia.

40 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 18 CE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual éste se niega a conceder a uno de sus nacionales una prestación destinada a las víctimas civiles de guerra por el único motivo de que, en la fecha de presentación de la correspondiente solicitud, el interesado no estaba domiciliado en el territorio de dicho Estado, sino en el de otro Estado miembro.

Costas

41 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 Segunda) declara:

El artículo 18 CE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual éste se niega a conceder a uno de sus nacionales una prestación destinada a las víctimas civiles de guerra por el único motivo de que, en la fecha de presentación de la correspondiente solicitud, el interesado no estaba domiciliado en el territorio de dicho Estado, sino en el de otro Estado miembro.

Firmas