CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 29 de marzo de 2007 [1]

I. Introducción

1. Los jóvenes discapacitados que residen en los Países Bajos y tienen una discapacidad laboral íntegra o parcial obtienen una prestación económica en virtud de la Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten [Ley de asistencia a la discapacidad en favor de jóvenes minusválidos (Wajong)]. Dicha prestación sustituye los ingresos procedentes del trabajo o complementa tales ingresos hasta el importe del salario mínimo.

2. En la sentencia Kersbergen-Lap y Dams-Schipper, [2] dictada con posterioridad a la interposición de la petición de decisión prejudicial en el caso de autos, el Tribunal de Justicia declaró que la prestación regulada en la Wajong es una prestación especial de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4, apartado 2 *bis*, del Reglamento (CEE) nº 1408/71, [3] la cual, según el artículo 10 *bis* del mismo Reglamento, no es necesario abonar a no residentes. Ahora bien, las demandantes de dicho asunto no ejercían ninguna profesión, por lo que, en su caso, la prestación sustituía completamente a los ingresos precedentes del trabajo.

3. A diferencia de aquel asunto, el Sr. Hendrix, parte apelante en el litigio principal, es trabajador por cuenta ajena. Dado que ganaba menos del salario mínimo, percibió la prestación económica regulada en la Wajong como complemento a su salario durante el tiempo en que residió en lo Países Bajos. Después de trasladar su domicilio a Bélgica, se canceló el pago de la prestación.

4. Por consiguiente, además de solicitar que se examine dicha prestación a la luz del Reglamento nº 1408/71, el Centrale Raad van

1 — Lengua original: alemán.

2 — Sentencia de 6 de julio de 2006 (C-154/05, Rec. p. I-6249); en lo sucesivo, «sentencia Kersbergen».

3 — Reglamento del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) nº 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 307/1999 del Consejo, de 8 de febrero de 1999 (DO L 38, p. 1).

Beroep plantea la cuestión de si un trabajador puede ampararse en la libre circulación de los trabajadores frente al Estado miembro del que es nacional en el supuesto de que trabaje en dicho Estado y sólo traslade su residencia a otro Estado miembro. En caso de que resulte aplicable la libre circulación de los trabajadores en tal situación, se cuestiona en qué medida los preceptos del Reglamento nº 1408/71 relativos a las prestaciones especiales de carácter no contributivo son compatibles con esa libertad. También se somete a verificación la compatibilidad de dichos preceptos con la libre circulación de los ciudadanos de la Unión establecida en el artículo 18 CE.

II. Marco legal

A. *Derecho comunitario*

5. El artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento (CEE) nº 1612/68 [4] tiene el siguiente tenor:

«1. En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente que los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo.

2. Se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.»

6. El artículo 42, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 dispone:

«El presente Reglamento no afectará a las disposiciones adoptadas de conformidad con el artículo 51 del Tratado.»

7. El artículo 4 del Reglamento nº 1408/71 establece:

«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;

4 — Reglamento del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2434/92 del Consejo, de 27 de julio de 1992 (DO L 245, p. 1).

b) las prestaciones de invalidez, comprendidas las destinadas a mantener o a mejorar la capacidad de ganancia;

[...]

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 *bis*. El presente Reglamento se aplicará a las prestaciones especiales de carácter no contributivo sujetas a una legislación o a un régimen distinto de los mencionados en el apartado 1 o que están excluidos en virtud del apartado 4, cuando dichas prestaciones vayan destinadas:

a) bien a cubrir, con carácter supletorio, complementario o accesorio, las contingencias correspondientes a las ramas contempladas en las letras a) a h) del apartado 1;

b) bien a asegurar únicamente la protección específica de los minusválidos.

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.

[...]

4. El presente Reglamento no se aplicará [...] a la asistencia social y médica [...].»

8. Respecto de las prestaciones especiales de carácter no contributivo a que se refiere el artículo 4, apartado 2 *bis*, el artículo 10 *bis*, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71 dispone lo siguiente:

«No obstante lo dispuesto en el artículo 10 y en el título III, las personas a las que se aplica el presente Reglamento se beneficiarán de las prestaciones especiales en metálico de carácter no contributivo mencionadas en el apartado 2 *bis* del artículo 4 exclusivamente en el territorio del Estado miembro en el que residan y con arreglo a la legislación de dicho

Estado, siempre que estas prestaciones se mencionen en el Anexo II *bis*. Las prestaciones serán satisfechas por la institución del lugar de residencia y a su cargo.»

9. En la sección Q del anexo II *bis* del Reglamento nº 1408/71 figura la Ley neerlandesa de asistencia a la discapacidad en favor de jóvenes minusválidos (Wajong).

10. El artículo 95 *ter*, apartado 8, del Reglamento nº 1408/71 dispone:

«La aplicación del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1247/92 no podrá tener como consecuencia la supresión de prestaciones que hayan sido concedidas con anterioridad al 1 de junio de 1992 por las instituciones competentes de los Estados miembros en aplicación del título III del Reglamento (CEE) nº 1408/71, y a las que se apliquen las disposiciones del artículo 10 de este último Reglamento.»

B. *Derecho interno*

11. En los Países Bajos, los trabajadores por cuenta ajena están asegurados contra la incapacidad laboral a partir del primer día de empleo en virtud de la Wet op de arbeitsongeschiktheidsverzekering (Ley del seguro de incapacidad laboral; en lo sucesivo, «WAO»). Las personas que, debido a una discapacidad, no puedan trabajar en absoluto o sólo puedan trabajar desde un principio con limitaciones, no obtienen ninguna prestación con arreglo a la WAO.

12. Hasta principios de 1998 estaba vigente en los Países Bajos la Algeme Arbeidsongeschiktheidswet (Ley general sobre la incapacidad laboral; en lo sucesivo, «AAW»), que establecía un seguro de incapacidad laboral para todos los habitantes de los Países Bajos que no estuviesen asegurados en virtud de la WAO. En particular, según la AAW, las personas que tuvieran una discapacidad laboral al cumplir 17 años de edad podían acceder a una prestación mínima para jóvenes discapacitados a partir de los 18 años de edad. Las prestaciones reguladas en la AAW se financiaban mediante las cotizaciones de los asegurados, cuyo importe dependía de los ingresos sujetos a impuesto.

13. Con fecha 1 de enero de 1998, la AAW fue sustituida, en cuanto interesa al caso de autos, por la Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Ley de asistencia a la discapacidad en favor de jóvenes minusválidos), de 24 de abril de 1997 (en lo sucesivo, «Wajong»). La Wajong establece una prestación para la categoría específica de los jóvenes discapacitados que equivale al

mínimo de subsistencia calculado para los Países Bajos.

14. El derecho a las prestaciones reguladas en la Wajong, financiadas casi en su totalidad mediante fondos estatales, no depende de las necesidades personales. No obstante, las prestaciones se reducen si el beneficiario percibe ingresos procedentes del trabajo.

15. A diferencia de la anterior AAW, las prestaciones reguladas en la Wajong sólo se conceden a discapacitados residentes en los Países Bajos. Desde el 1 de septiembre de 2002, la Wajong contiene una cláusula de equidad, según la cual puede prescindirse del requisito de residencia en caso de que la extinción del derecho a la prestación implique un rigor injusto. La existencia de semejante situación se admite, por ejemplo, en el supuesto de que el joven discapacitado haya de someterse a un tratamiento médico en el extranjero, o si puede emprender una actividad laboral en el extranjero con ciertas perspectivas de reintegración, o en caso de que la persona de quien depende económicamente se vea obligada a vivir fuera de los Países Bajos.

16. Según la Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten [Ley de (re)integración de los trabajadores discapacitados; en lo sucesivo, «Wet REA»], se podrá autorizar a los empresarios a abonar a los trabajadores discapacitados cuyas prestaciones laborales sean manifiestamente inferiores a las normales un salario inferior al mínimo legal.

III. Antecedentes de hecho y litigio

17. El Sr. D.P.W. Hendrix, de nacionalidad neerlandesa, nació el 26 de septiembre de 1975. Tiene una discapacidad mental por la que se le ha declarado una discapacidad laboral del 80 al 100 %. Con efectos a 26 de septiembre de 1993, se le concedió una prestación con arreglo a la AAW.

18. El 1 de febrero de 1994, el Sr. Hendrix comenzó a trabajar en una ferretería en los Países Bajos. Con arreglo a la Wet REA, el empresario estaba autorizado para abonarle un salario inferior al mínimo legal. Por tanto, el Sr. Hendrix sólo cobraba el 70 % del salario mínimo y, consecuentemente, percibía una prestación concedida con arreglo a la Wajong correspondiente a una discapacidad laboral del 25 al 35 %.

19. El 1 de junio de 1999, el Sr. Hendrix trasladó su domicilio a Bélgica, pero mantuvo su puesto de trabajo en los Países Bajos. Mediante resolución de 28 de junio de 1999,

el Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (en lo sucesivo, «demandado») canceló con efectos a 1 de julio de 1999 el pago de la prestación concedida en virtud de la Wajong. Dado que el empresario seguía autorizado para abonar un salario inferior al mínimo y que se negó a incrementar la retribución, se resolvió el contrato de trabajo. Desde el 5 de julio de 1999, el Sr. Hendrix trabaja en otra ferretería, en la que cobra el salario mínimo legal. [5] En el año 2001, el Sr. Hendrix volvió a trasladar su domicilio a los Países Bajos.

20. Una vez finalizado el procedimiento administrativo sin que se hubieran acogido sus pretensiones, el Sr. Hendrix interpuso una demanda contra la cancelación de la prestación concedida con arreglo a la Wajong ante el Rechtbank Amsterdam, el cual desestimó la demanda mediante sentencia de 16 de marzo de 2001. El Centrale Raad van Beroep, que conoce del recurso de apelación, ha planteado al Tribunal de Justicia, mediante resolución de 15 de julio de 2005, las siguientes cuestiones de decisión prejudicial con arreglo al artículo 234 CE:

«1) ¿Procede considerar las prestaciones concedidas con arreglo a la Wajong, ley mencionada en el anexo II *bis* del Reglamento nº 1408/71, como prestaciones especiales de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4, apartado 2 *bis*, del Reglamento nº 1408/71, de modo que a personas como el apelante en el litigio principal debe aplicárseles exclusivamente el sistema de coordinación instaurado por el artículo 10 *bis* del Reglamento nº 1408/71? Para responder a esta cuestión, ¿es relevante que el interesado percibiera inicialmente una prestación para jóvenes minusválidos (de carácter contributivo) con arreglo a la AAW que, con efectos a 1 de enero de 1998, se sustituyó de pleno derecho por una prestación regulada en la Wajong?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿puede un trabajador ampararse en el artículo 39 CE, desarrollado por el artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, frente al Estado miembro del que es nacional en el supuesto de que únicamente haya trabajado en ese Estado pero resida en el territorio de otro Estado miembro?

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera y segunda cuestión, ¿debe entenderse el artículo 39 CE, desarrollado por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, en el sentido de que en todo caso resulta conforme con dicho precepto una disposición legal que supedite la concesión o prórroga de una prestación al hecho de que el interesado resida en el territorio del Estado miembro de cuya legislación se trata, siempre y cuando dicha disposición legal establezca una prestación especial de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4, apartado 2 *bis*, del Reglamento nº 1408/71 y esté mencionada en el anexo II *bis* de dicho Reglamento?

5 — Por consiguiente, tal y como destaca acertadamente el Gobierno neerlandés, todo el litigio se limita a la reclamación de las prestaciones reguladas en la Wajong correspondientes a los cuatro días comprendidos entre el 1 y el 4 de julio de 1999.

4) En caso de respuesta afirmativa a la primera y segunda cuestión y negativa a la tercera cuestión, ¿debe entenderse el Derecho comunitario (en particular, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 y el artículo 39 CE, así como los artículos 12 CE y 18 CE) en el sentido de que cabe encontrar en la esencia de la Wajong una justificación suficiente para oponer el requisito de residencia a un ciudadano de la Unión que tenga un empleo a jornada completa en los Países Bajos y que, a estos efectos, esté sometido exclusivamente a la legislación neerlandesa?»

IV. Apreciación jurídica

A. Sobre la primera cuestión prejudicial — Clasificación de la prestación como prestación especial de carácter no contributivo en el sentido del Reglamento nº 1408/71

21. La primera cuestión del Raad van Beroep se refiere a si cabe considerar que una prestación concedida con arreglo a la Wajong constituye una prestación especial de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4, apartado 2 *bis*, del Reglamento nº 1408/71, a la que resulta aplicable el sistema de coordinación regulado en el artículo 10 *bis* del mismo Reglamento.

22. El Tribunal de Justicia ya ha contestado afirmativamente a esta cuestión en la sentencia Kersbergen, dado que la prestación en cuestión está mencionada en el anexo II *bis* del Reglamento nº 1408/71, no es contributiva y tiene carácter especial. [6] Se trata de una prestación especial porque guarda relación, por una parte, con las prestaciones de invalidez de la seguridad social señaladas en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1408/71 y, por otra, con la asistencia social. En efecto, la finalidad de la prestación es asegurar unos ingresos mínimos a un grupo socialmente débil (los jóvenes discapacitados). [7]

23. Según el Tribunal de Justicia, el hecho de que las prestaciones reguladas en la Wajong se concedan sin verificar las necesidades económicas individuales [8] no obsta a su

6 — En cuanto a la exigencia de que dichos requisitos se cumplan cumulativamente, véanse las sentencias de 8 de marzo de 2001, Jauch (C-215/99, Rec. p. I-1901), apartado 21, y Kersbergen (citada en la nota 2), apartado 25.

7 — Sentencia Kersbergen (citada en la nota 2), apartados 30 y 31. En general, en lo relativo a los requisitos para la calificación como prestación especial, véanse igualmente las sentencias de 4 de noviembre de 1997, Snares (C-20/96, Rec. p. I-6057), apartado 33, y de 29 de abril de 2004, Skalka (C-160/02, Rec. p. I-5613), apartado 25.

8 — Respecto de este requisito, véanse en particular mis conclusiones de 20 de octubre de 2005, en el asunto en el que recayó la sentencia de 21 de febrero de 2006, Hosse (C-286/03, Rec. p. I-1771), puntos 66 a 69.

proximidad a la asistencia social. A este respecto, basta con que el grupo favorecido, los jóvenes discapacitados, en general no disponen de suficientes medios de subsistencia.[9]

24. En el ámbito de la primera cuestión prejudicial, el Centrale Raad van Beroep también interesa saber si es relevante que el interesado percibiera inicialmente una prestación para jóvenes minusválidos de carácter contributivo con arreglo a la AAW, para la que no existía ningún requisito de residencia, pero que, sin embargo, se transformó en una prestación regulada por la Wajong con efectos a 1 de enero de 1998.

25. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró igualmente en la sentencia Kersbergen que el beneficiario no puede ampararse en el principio de protección de los derechos adquiridos en caso de que haya trasladado su residencia al extranjero después de la sustitución de la prestación regulada en la AAW por las reguladas en la Wajong.[10] Dado que el Sr. Hendrix trasladó su domicilio a Bélgica el 1 de junio de 1999, no puede ampararse en dicho principio de Derecho. A falta de disposición transitoria en contra, las consecuencias jurídicas del traslado de la residencia deben analizarse, por lo tanto, a la luz de la normativa aplicable en ese momento.

26. El artículo 95 *ter*, apartado 8, del Reglamento nº 1408/71 no aporta ninguna solución a este respecto por el mero hecho de que, con anterioridad al 1 de junio de 1992, el Sr. Hendrix aún no percibía ninguna prestación cuya continuidad hubiera de garantizarse en virtud de dicho precepto.

27. Por consiguiente, procede concluir provisionalmente que las prestaciones concedidas con arreglo a la Wajong deben considerarse prestaciones especiales de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4, apartado 2 *bis*, del Reglamento nº 1408/71, a las que resulta aplicable el sistema de coordinación establecido en el artículo 10 *bis* del mismo Reglamento. No obsta a lo anterior el hecho de que el interesado percibiera inicialmente una prestación de carácter contributivo que, con efectos a 1 de enero de 1998, se transformó en una prestación regulada en la Wajong.

28. Ahora bien, a continuación procede dilucidar si, en las circunstancias del caso de autos, el requisito de residencia establecido en el artículo 10 *bis* del Reglamento nº 1408/71 es compatible con las disposiciones relativas a la libre circulación de los trabajadores.

9 — Este argumento sorprende a primera vista. Precisamente, en una solicitud de asistencia social convencional no es suficiente que el interesado se limite a alegar ante los servicios sociales que pertenece a un grupo socialmente débil, sin acreditar pormenorizadamente su situación económica personal. En todo caso, la apreciación del Tribunal de Justicia podría justificarse en el sentido de que, para calificar una prestación como especial, sólo se requiere cierta proximidad a la asistencia social que sea suficiente para acreditar su carácter mixto, sin que haga falta que equivalga plenamente a la asistencia social.

10 — Sentencia Kersbergen (citada en la nota 2), apartados 41 y ss.

B. *Sobre la segunda cuestión prejudicial — Alegación de la libre circulación de los trabajadores frente al Estado miembro del que se es nacional*

29. Mediante su segunda cuestión, el Centrale Raad van Beroep interesa saber si un trabajador puede ampararse en el artículo 39 CE, desarrollado por el artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, frente al Estado miembro del que es nacional en el supuesto de que únicamente haya trabajado en ese Estado y aún trabaje en él pero resida en otro Estado miembro.

30. La prestación regulada en la Wajong está incluida en el ámbito de aplicación objetivo del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, dado que se reconoce con carácter general a los trabajadores nacionales en virtud de su condición objetiva de trabajadores o por el mero hecho de residir en el territorio nacional. [11]

31. El artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 constituye la expresión particular del principio de no discriminación, consagrado en el artículo 39 CE, en el ámbito de la concesión de ventajas sociales. [12] A tenor del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, queda prohibido que el Estado miembro de acogida otorgue a los trabajadores procedentes de otros Estados miembros, por razón de su nacionalidad, un trato diferente del otorgado a sus propios nacionales. Con ello, dicho precepto parece quedar a la zaga de la garantía concedida por el artículo 39 CE, en el cual puede ampararse todo nacional comunitario que haya hecho uso del derecho a la libre circulación de los trabajadores, independientemente de su lugar de residencia y de su nacionalidad. [13] Sin embargo, el Tribunal de Justicia aplica ambos preceptos de forma paralela e interpreta el artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 del mismo modo que el artículo 39 CE. [14] Por consiguiente, en el caso de autos cabe alegar ambos preceptos simultáneamente.

32. Ahora bien, las normas del Tratado en materia de libre circulación de personas y los actos adoptados para la ejecución de éstas no pueden aplicarse a situaciones de hecho cuyos elementos pertinentes estén todos

11 — Véanse las sentencias de 30 de septiembre de 1975, Cristini (32/75, Rec. p. 1085), apartados 10 y 13; de 8 de junio de 1999, Meeusen (C-337/97, Rec. p. I-3289), apartado 22, y de 15 de septiembre de 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec. p. I-8275), apartado 35.

12 — Sentencia de 23 de febrero de 2006, Comisión/España (C-205/04, no publicada en la Recopilación), apartado 15.

13 — Sentencias de 12 de diciembre de 2002, De Groot (C-385/00, Rec. p. I-11819), apartado 76; de 13 de noviembre de 2003, Schilling y Fleck-Schilling (C-209/01, Rec. p. I-13389), apartado 23, y de 21 de febrero de 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, Rec. p. I-1711), apartado 31.

14 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 23 de mayo de 1996, O'Flynn (C-237/94, Rec. p. I-2617), apartado 19; de 26 de enero de 1999, Terhoeve (C-18/95, Rec. p. I-345), apartado 29; de 30 de septiembre de 2003, Köbler (C-224/01, Rec. p. I-10239), apartados 77 y 88, y Comisión/España (citada en la nota 12), apartado 15. Opinan de forma diferente el Abogado General Geelhoed, conclusiones de 2 de febrero de 2006 presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 18 de julio de 2006, De Cuyper (C-406/04, Rec. p. I-6947), puntos 34 a 37, y el Abogado General Jacobs, conclusiones de 2 de mayo de 1996 presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 10 de octubre de 1996, Hoever y Zachow (C-245/94 y C-312/94, Rec. p. I-4895), puntos 93 a 100.

situados en el interior de un solo Estado. [15] Por lo tanto, cuando no existe una discriminación directa por razón de nacionalidad y un trabajador se ampara en la libre circulación de los trabajadores frente a su propio Estado miembro, hace falta otro elemento transfronterizo para que el supuesto esté incluido en el ámbito de aplicación de la libre circulación de los trabajadores.

33. En el caso de autos, el elemento transfronterizo consiste en que el Sr. Hendrix vive en Bélgica y trabaja en los Países Bajos como empleado por cuenta ajena. Por consiguiente, se desplaza diariamente como trabajador fronterizo [16] de un Estado miembro a otro para ejercer su actividad profesional.

34. El demandado, el Gobierno neerlandés y el Gobierno del Reino Unido objetan que un trabajador sólo puede ampararse en el artículo 39 CE frente al Estado miembro del que es nacional una vez que haya hecho uso de la libre circulación de los trabajadores. [17] Afirman que, según la sentencia Werner, [18] esto no sucede cuando el interesado ha trabajado continuamente en su Estado de origen y sólo trasladó su residencia a otro Estado miembro.

35. Sin embargo, en la posterior sentencia Van Pommeren-Bourgondiën, [19] el Tribunal de Justicia admitió la alegación de la libre circulación de los trabajadores en una situación comparable. La demandante de dicho procedimiento tenía nacionalidad neerlandesa, residía en Bélgica y había trabajado durante toda su vida laboral en los Países Bajos. A causa de su domicilio, la seguridad social neerlandesa la afilió con carácter voluntario, en vez de con carácter obligatorio, por lo que la demandante tenía que abonar cotizaciones más elevadas que las personas residentes en los Países Bajos. El Reglamento nº 1408/71 no se oponía a semejante práctica.

36. Pues bien, el Tribunal de Justicia declaró que constituye una infracción del artículo 39 CE que las condiciones de afiliación de los no residentes sean más desfavorables que las condiciones de afiliación obligatoria de los residentes para las mismas ramas de la seguridad social. [20] Quedó patente que el hecho de que la Sra. Van Pommeren-Bourgondiën siempre

15 — Véanse las sentencias de 5 de junio de 1997, Uecker y Jacquet (C-64/96 y C-65/96, Rec. p. I-3171), apartado 16; Terhoeve (citada en la nota 14), apartado 26; 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 69, y de 11 de enero de 2007, ITC (C-208/05, Rec. p. I-181), apartado 29.

16 — Este concepto está definido en el artículo 1, letra b), del Reglamento nº 1408/71.

17 — Véanse al respecto las sentencias de 7 de febrero de 1979, Knoors (115/78, Rec. p. 399), apartado 24; de 7 de julio de 1992, Singh (C-370/90, Rec. p. I-4265), apartado 23; de 23 de febrero de 1994, Scholz (C-419/92, Rec. p. I-505), apartado 9; Terhoeve (citada en la nota 14), apartado 27, y De Groot (citada en la nota 13), apartado 76.

18 — Sentencia de 26 de enero de 1993 (C-112/91, Rec. p. I-429), apartados 16 y 17, relativa a la libertad de establecimiento. Asimismo, el Abogado General Geelhoed se pronunció recientemente a favor de la interpretación restrictiva efectuada en la sentencia Werner (conclusiones de 28 de septiembre de 2006, Hartmann, C-212/05, aún no publicadas en la Recopilación, puntos 32 a 42).

19 — Sentencia de 7 de julio de 2005 (C-227/03, Rec. p. I-6101).

20 — Sentencia Van Pommeren-Bourgondiën (citada en la nota 19), apartado 40.

hubiera trabajado en los Países Bajos y sólo hubiese trasladado su domicilio a Bélgica para residir en dicho Estado no excluía la aplicación de la libre circulación de los trabajadores.

37. En la sentencia Ritter-Coulais, [21] el Tribunal de Justicia se ratificó con toda claridad en dicha interpretación, al señalar

«[...] que todo nacional comunitario que haya hecho uso del derecho a la libre circulación de trabajadores 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 del artículo 48 del Tratado.

Se desprende de ello que la situación de los cónyuges Ritter-Coulais, que trabajaban en un Estado miembro distinto de aquél en el que se encontraba su residencia efectiva, está comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 48 del Tratado [actualmente, artículo 39 CE].»

38. Debe añadirse que los cónyuges Ritter-Coulais tenían ambos (al menos) la nacionalidad alemana, [22] de modo que eran nacionales del Estado en el que trabajaban y frente al cual alegaron la libre circulación de los trabajadores. El único elemento transfronterizo consistía en que su domicilio se encontraba en otro Estado miembro. [23]

39. En la posterior sentencia N, el Tribunal de Justicia aplicó dicha fórmula a la libertad de establecimiento. En aquel asunto, el demandante también había trasladado su residencia del Estado cuya nacionalidad tenía y en el que ejercía su actividad económica a otro Estado miembro, sin emprender en éste una actividad profesional. El Tribunal de Justicia declaró que el supuesto estaba incluido en el ámbito de aplicación de la libertad de establecimiento. [24]

40. No resulta convincente la objeción de que lo declarado en la sentencia Ritter-Coulais ha de interpretarse atendiendo a la circunstancia de que la libertad general de

21 — Citada en la nota 13, apartados 31 y 32.

22 — La Sra. Ritter-Coulais tenía, además, la nacionalidad francesa. Ahora bien, como destacó acertadamente el Abogado General Léger, el matrimonio estaba sujeto conjuntamente a imposición en Alemania, por lo que una valoración separada de la nacionalidad francesa de la esposa habría tenido un carácter artificial (véanse las conclusiones de 1 de marzo de 2005 presentadas en el asunto, citado en la nota 13, Ritter-Coulais, punto 36).

23 — Con todo, hubiese sido deseable que el Tribunal de Justicia declarase expresamente en la sentencia Ritter-Coulais que se apartaba de la jurisprudencia derivada de la sentencia Werner, en la cual aún se había basado el Abogado General Léger (conclusiones Ritter-Coulais, citadas en la nota 22, puntos 5 y ss.). En su lugar, el Tribunal de Justicia no mencionó en modo alguno la sentencia Werner.

24 — Sentencia de 7 de septiembre de 2006, N (C-470/04, Rec. p. I-7445), apartado 28.

circulación de los ciudadanos de la Unión y la libre circulación de capitales, en las que habrían podido apoyarse los demandantes, no resultaban aplicables *racione temporiza* a los hechos. [25] Por una parte, la sentencia Van Pommeren-Bourgondiën muestra que la interpretación equivalente de la libre circulación de los trabajadores resulta aplicable con total independencia de las circunstancias particulares del asunto Ritter-Coulais. Por otra, no es sostenible jurídicamente que la libre circulación de los trabajadores sea objeto de interpretación extensa o restrictiva en función de que también resulte aplicable a los hechos otra libertad fundamental.

41. Las sentencias citadas se basan en la concepción del mercado interior como un espacio sin fronteras interiores, en el que está garantizada la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, tal y como se describe en el artículo 14 CE, apartado 2. El artículo 39 CE desarrolla el principio elemental consagrado en el artículo 3 CE, apartado 1, letra c), según el cual, para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2 CE, la acción de la Comunidad implicará la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas entre los Estados miembros. [26] A estos efectos, resulta irrelevante que los obstáculos provengan del Estado de origen o del Estado de acogida. [27]

42. La interpretación restrictiva de la libre circulación de los trabajadores defendida por el demandado y por los Gobiernos que han presentado observaciones es contraria a la esencia del mercado interior. En un espacio sin fronteras interiores no se puede obstaculizar a quien se desplace por motivos laborales de su Estado de residencia al Estado del que es nacional, del mismo modo que tampoco se puede obstaculizar a quien se desplaza regularmente por motivos laborales del Estado del que es nacional a otro Estado miembro.

43. La definición restrictiva del ámbito de aplicación de la libre circulación de los trabajadores se centra demasiado en la nacionalidad del interesado, en vez de atender al carácter transfronterizo del proceso. Ello ha dado lugar a una diferenciación en función de que quien cruce la frontera por motivos laborales sea nacional o extranjero. Si el Sr. Hendrix, después de su traslado a Bélgica, hubiese aceptado un puesto de trabajo en Alemania y se hubiese desplazado diariamente de Bélgica a Alemania para trabajar, no cabe duda de que habría podido ampararse en la libre circulación de los

25 — Así lo apunta el Abogado General Geelhoed en las conclusiones Hartmann (citadas en la nota 18), punto 37.

26 — Sentencias Terhoeve (citada en la nota 14), apartado 36; Singh (citada en la nota 17), apartado 15, y de 15 de junio de 2000, Sehrer (C-302/98, Rec. p. I-4585), apartado 31.

27 — Véanse las sentencias Terhoeve (citada en la nota 14), apartados 37 y 39; Sehrer (citada en la nota 26), apartados 32 y 33, y de 9 de noviembre de 2006, Turpeinen (C-520/04, Rec. p. I-10685), apartados 14 y 15.

trabajadores. No es razonable que haya de ser tratado de forma diferente en sus desplazamientos diarios a su Estado de origen, los Países Bajos.

44. En las conclusiones del asunto Hartmann, el Abogado General Geelhoed se pronunció a favor de la interpretación restrictiva del artículo 39 CE, alegada igualmente en el caso de autos por el demandado y por los Gobiernos que han presentado observaciones. Como motivación, señaló que dicho precepto sólo pretende garantizar el desplazamiento del factor trabajo, desplazamiento que, precisamente, no se produce cuando sólo se traslada la residencia. [28]

45. En la medida en que una normativa nacional se refiera directamente al traslado de la residencia privada, estableciendo, por ejemplo, determinadas dificultades fiscales o administrativas para la emigración, será preciso plantearse, en efecto, si tales medidas no han de considerarse ante todo una ingerencia en la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión consagrada por el artículo 18 CE. En cambio, en el supuesto de que, una vez trasladada la residencia, resulten perjuicios por el hecho de que desde ese momento están separados el lugar de residencia y el lugar de empleo, resulta aplicable prioritariamente la libre circulación de los trabajadores. A partir de ese momento se produce una obstaculización del desplazamiento del factor trabajo desde el (nuevo) Estado de residencia al Estado de empleo.

46. La aplicación del artículo 39 CE no puede depender de que la situación transfronteriza se produzca por un desplazamiento del lugar de residencia o del lugar de empleo. De lo contrario, se correría el riesgo de obtener resultados totalmente aleatorios. El Sr. Hendrix, que trabajó ininterrumpidamente en los Países Bajos y trasladó su residencia a otro Estado, no podría, por de pronto, acogerse a la libre circulación de los trabajadores. Ahora bien, en el supuesto de que, una vez trasladada su residencia, perdiera su puesto de trabajo y posteriormente emprendiese otra actividad en los Países Bajos, sí resultaría aplicable la libre circulación de los trabajadores, puesto que entonces se desplazaría de Bélgica a los Países Bajos para iniciar un nuevo empleo por cuenta ajena.

47. Ciertamente, el Tribunal de Justicia ha declarado en numerosas ocasiones que un trabajador puede ampararse en el artículo 39 CE frente al Estado miembro del que es nacional una vez haya hecho uso de su derecho a la libre circulación de los trabajadores, [29] equiparando a tal uso la

28 — Conclusiones Hartmann (citadas en la nota 18), punto 41. En el mismo sentido se pronunció anteriormente el Abogado General Darmon en sus conclusiones de 6 de octubre de 1992 presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 26 de enero de 1993, Werner (C-112/91, Rec. p. I-429), punto 30.

29 — Véanse, entre otras, las sentencias citadas en la nota 17.

obtención por el interesado de un título universitario o profesional en el extranjero. [30]

48. Sin embargo, en la mayoría de aquellos supuestos, los interesados habían vuelto a establecer su residencia en su Estado de origen y se habían acogido frente a éste a la libre circulación de los trabajadores. Dado que –a diferencia del caso del Sr. Hendrix– ya no se encontraban separados el lugar de empleo y el de residencia, se requería un previo movimiento transfronterizo que les confiriera la condición de trabajadores migrantes. Ahora bien, no cabe deducir de dichas sentencias que no sea posible adquirir la condición de trabajador migrante por el traslado de la residencia.

49. Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que un trabajador puede alegar el artículo 39 CE y el artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 frente al Estado miembro del que es nacional en el supuesto de que únicamente haya trabajado en ese Estado y aún trabaje en él pero resida en otro Estado miembro.

C. *Sobre la tercera cuestión prejudicial — Relación del Reglamento nº 1408/71 con el Reglamento nº 1612/68 y con el artículo 39 CE*

50. Mediante la tercera cuestión prejudicial, el Centrale Raad van Beroep interesa saber si una norma interna que supedita la concesión o prórroga de una prestación al hecho de que el interesado resida en el territorio del Estado miembro es compatible en todo caso con el artículo 39 CE y con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 siempre que la prestación constituya una prestación especial de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4, apartado 2 *bis*, del Reglamento nº 1408/71, que, con arreglo al artículo 10 *bis* de este último Reglamento, sólo se concede en el lugar de residencia.

51. A este respecto, el demandado, el Gobierno neerlandés y el Gobierno del Reino Unido consideran que el Reglamento nº 1408/71 es ley especial frente al Reglamento nº 1612/68, por lo que, dentro de su ámbito de aplicación, resulta de aplicación exclusiva. [31] Señalan que el Reglamento nº 1612/68 no puede dar lugar a que sea

30 — Sentencias Knoors (citada en la nota 17), apartado 24, y de 31 de marzo de 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663), apartados 15 y 16.

31 — En el mismo sentido se pronunció el Abogado General Geelhoed en las conclusiones Hartmann (citadas en la nota 18), punto 50.

posible exigir la exportación de prestaciones excluida en virtud del artículo 10 *bis* del Reglamento nº 1408/71.

52. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 puede aplicarse a las ventajas sociales que estén asimismo comprendidas en el ámbito de aplicación específico del Reglamento nº 1408/71. [32] Ambas normas pueden aplicarse simultáneamente porque no poseen el mismo ámbito de aplicación *racione personad*, [33] porque el concepto de ventaja social del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 es más amplio que el concepto de prestación de seguridad social del Reglamento nº 1408/71, [34] y porque el Reglamento nº 1612/68 posee alcance general en cuanto a la libre circulación de los trabajadores. [35] Por consiguiente, el hecho de que una prestación no esté incluida, o sólo lo esté de modo limitado, en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71 y que, por tanto, dicho Reglamento no exija la exportación de dicha prestación, no influye en las exigencias del Reglamento nº 1612/68 relativas a la concesión de la prestación. [36]

53. De las sentencias Comisión/Francia [37] y Scrivner y Cole, [38] citadas por el demandado y por el Gobierno neerlandés, no se deduce lo contrario. En dichos asuntos no era relevante la posible prioridad del Reglamento nº 1408/71, por el mero hecho de que no estaban comprendidos en el ámbito de aplicación de ese Reglamento. [39]

54. Tampoco convence que la deducción de la prevalencia del Reglamento nº 1408/71 sobre el Reglamento nº 1612/68 a partir del artículo 42, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 [«El presente Reglamento no afectará a las disposiciones adoptadas de conformidad con el artículo 51 del Tratado (actualmente, artículo 42 CE)»]. [40] El artículo 42, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 no se refiere a la prioridad de las disposiciones adoptadas de conformidad con el artículo 51 del Tratado, sino que tan sólo establece que «no afectará» a tales disposiciones. Dicho tenor no aboga precisamente a favor de que el Reglamento nº 1612/68 tenga carácter secundario, sino

32 — Sentencias de 10 de marzo de 1993, Comisión/Luxemburgo (C-111/91, Rec. p. I-817), apartado 21, y de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec. p. I-2691), apartado 27.

33 — Véase la sentencia Comisión/Luxemburgo (citada en la nota 32), apartado 20.

34 — Véanse las conclusiones Hosse (citadas en la nota 8), punto 104.

35 — Véase la sentencia Comisión/Luxemburgo (citada en la nota 32), apartado 21.

36 — Véanse las conclusiones Hosse (citadas en la nota 8), punto 104.

37 — Sentencia de 24 de septiembre de 1998 (C-35/97, Rec. p. I-5325), apartado 47.

38 — Sentencia de 27 de marzo de 1985 (122/84, Rec. p. 1027).

39 — Sentencia Comisión/Francia (citada en la nota 37), apartado 35, y sentencia Scrivner y Cole (citada en la nota 38), apartado 21. Por este motivo, tampoco es acertada la sentencia del Tribunal de la AELC de 3 de mayo de 2006, Órgano de Vigilancia de la AELC/Noruega (E-3/05, EFTA Court Report, p. 102, apartado 63), en la que se cita la sentencia Scrivner y Cole para acreditar supuestamente la prioridad del Reglamento nº 1408/71 frente al Reglamento nº 1612/68.

40 — Aun así, se pronuncian ese sentido el Abogado General Geelhoed en las conclusiones Hartmann (citadas en la nota 18), punto 50, y el Tribunal de la AELC en la sentencia Órgano de Vigilancia de la AELC/Noruega (citada en la nota 39), apartado 63.

más bien a favor de su aplicación paralela, sin influencias mutuas. [41]

55. La circunstancia de que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 esté redactado a modo de cláusula general, mientras que el Reglamento nº 1408/71 contiene disposiciones concretas para el ámbito de la seguridad social, tampoco justifica la conclusión de que el Reglamento nº 1408/71 sea preferente en calidad de ley especial frente al Reglamento nº 1612/68. La técnica legislativa utilizada en los diferentes reglamentos no tiene, en sí misma, incidencia alguna en el orden de prioridad entre éstos.

56. En contra de la primacía general del Reglamento nº 1408/71 sobre el artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 aboga, sobre todo, la consideración siguiente. El artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 sólo se trata, a fin de cuentas, de una expresión particular de la garantía consagrada por el artículo 39 CE y ha de ser interpretado del mismo modo que este último precepto. [42] Pues bien, las disposiciones del Tratado son fuente de Derecho de rango superior, por lo que han de tenerse en cuenta en todo caso a la hora de interpretar y aplicar el Reglamento nº 1408/71. El hecho de que una medida nacional sea conforme a una disposición de Derecho derivado, en el presente supuesto el artículo 10 *bis* Reglamento nº 1408/71, no hace que dicha medida escape a las disposiciones del Tratado. [43]

57. Así pues, una restricción de las libertades fundamentales tiene que estar justificada por razones imperiosas de interés general aun en caso de que esté basada en un reglamento comunitario o en una disposición de Derecho interno que sea acorde con el Derecho derivado. Ciertamente, tanto el legislador comunitario como el legislador nacional disponen de un margen de apreciación a la hora de adoptar, por razones de interés general, normas que ingieran en las libertades fundamentales. No obstante, corresponde al Tribunal de Justicia controlar si los legisladores han rebasado los límites de dicho margen y, con ello, han vulnerado las libertades fundamentales.

58. Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que una norma interna que supedita la concesión o prórroga de una prestación al hecho de que el interesado resida en el territorio del Estado miembro no es compatible en todo caso con el artículo 39 CE y con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 por el hecho de que la prestación constituya una prestación especial de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4,

41 — Del mismo modo, la versión francesa del artículo 42, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 se expresa en los siguientes términos: «Le présent règlement ne porte pas atteinte aux dispositions prises conformément à l'article 51 du traité». Tampoco de la versión inglesa se puede deducir ninguna prioridad del Reglamento nº 1408/71: «This Regulation shall not affect measures taken in accordance with Article 51 of the Treaty». [La versión alemana tiene el siguiente tenor: «Diese Verordnung berührt nicht die gemäß Artikel 51 des Vertrages erlassenen Bestimmungen»].

42 — Véase el punto 30 de las presentes conclusiones, incluidas las referencias citadas en la nota 14.

43 — Sentencias de 28 de abril de 1998, Kohll (C-158/96, Rec. p. I-1931), apartado 25, y de 16 de mayo de 2006, Watts (C-372/04, Rec. p. I-4325), apartado 47.

apartado 2 *bis*, del Reglamento nº 1408/71, que, con arreglo al artículo 10 *bis* de este último Reglamento, sólo se concede en el lugar de residencia.

D. *Sobre la cuarta cuestión prejudicial — Compatibilidad del requisito de residencia con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, con el artículo 39 CE y con los artículos 12 CE y 8 CE*

59. Mediante su cuarta cuestión, el Centrale Raad van Beroep interesa saber, según consta en autos, si el artículo 39 CE y el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, así como los artículos 12 CE y 18 CE, se oponen a una norma interna como la Wajong, en virtud de la cual un ciudadano de la Unión que tenga un empleo a jornada completa en los Países Bajos y que, a estos efectos, esté sometido exclusivamente a la legislación neerlandesa, sólo percibirá una determinada prestación social si reside en dicho Estado miembro.

1. Compatibilidad con el artículo 39 CE y con el artículo 7 del Reglamento nº 1612/68

60. Según reiterada jurisprudencia, el conjunto de las disposiciones del Tratado CE relativas a la libre circulación de personas tienen por objeto facilitar a los nacionales comunitarios el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en todo el territorio de la Comunidad y se oponen 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. [44]

61. En concordancia con el artículo 10 *bis* del Reglamento nº 1408/71, la prestación regulada en la Wajong sólo se concede a personas que residan en los Países Bajos. Ello perjudica a los trabajadores que trabajen en dicho Estado pero no residan en él. No obstante, dicho perjuicio derivado del requisito de residencia podría estar justificado por consideraciones objetivas de interés general, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas. [45]

62. El requisito de residencia establecido en el artículo 10 *bis* del Reglamento nº 1408/71 sirve para delimitar las competencias de los Estados miembros en lo relativo a la concesión de prestaciones especiales de carácter no contributivo, las cuales, además de guardar relación con las prestaciones de la seguridad social, presentan igualmente elementos propios de la asistencia social. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el lugar de residencia constituye un criterio adecuado a estos efectos.

44 — Sentencias Singh (citada en la nota 17), apartado 16; Terhoeve (citada en la nota 14), apartado 37; Sehrer (citada en la nota 26), apartado 32, y Ritter-Coulais (citada en la nota 13), apartado 33.

45 — Véase la sentencia de 9 de noviembre de 2006, Chateignier (C-346/05, Rec. p. I-10951), apartado 32, que se remite a su vez a las sentencias O'Flynn (citada en la nota 14), apartado 19, y de 23 de marzo de 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703), apartado 66. De modo análogo, en cuanto a la relación entre el artículo 18 CE y el Reglamento nº 1408/71: sentencia de 18 de julio de 2006, De Cuyper (C-406/04, Rec. p. I-6947), apartado 40.

63. Por un lado, en la sentencia Snares, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 10 *bis* del Reglamento nº 1408/71 es compatible con las disposiciones en materia de libre circulación de los trabajadores, porque las prestaciones especiales están estrechamente ligadas al entorno social. [46] Dado que, por regla general, el centro de intereses vitales se encuentra en el lugar de residencia, es ante todo el Estado de residencia el que, atendiendo al entorno social del lugar (por ejemplo, el coste de la vida), debe determinar si, y en su caso, en qué medida, procede conceder una prestación especial que haya de cubrir el mínimo de subsistencia.

64. Por otro lado, tal y como señala acertadamente la Comisión, la limitación de la exportabilidad de las prestaciones especiales de carácter no contributivo establecida en el artículo 10 *bis* del Reglamento nº 1408/71 está basada en la consideración de que tales prestaciones constituyen una manifestación de solidaridad dentro de un Estado miembro. El Estado a cuya comunidad solidaria se pertenece debe tener también la responsabilidad de cubrir el mínimo de subsistencia. En la sentencia Tas-Hagen y Tas, el Tribunal de Justicia volvió a confirmar recientemente que el derecho a una prestación social puede supeditarse a la vinculación con la sociedad de un Estado miembro, vinculación que se evidencia a través de la residencia en dicho Estado. [47]

65. A efectos de la admisibilidad del criterio de residencia, los artículos 10 y 10 *bis* del Reglamento nº 1408/71 distinguen, con razón, entre prestaciones de la seguridad social y prestaciones especiales de carácter no contributivo. En general, las prestaciones clásicas de la seguridad social son competencia del Estado de empleo, en el que el trabajador está afiliado a la seguridad social y abona las cotizaciones. En el caso de las prestaciones especiales de carácter no contributivo, no existe un equivalente a la pertenencia a la comunidad solidaria específica de los afiliados. En su lugar está la integración en la comunidad solidaria de todos los residentes en el país. Sólo a éstos han de abonarse las prestaciones especiales, mientras que el derecho a las prestaciones de la seguridad social es independiente del lugar de residencia.

66. Mediante la vinculación de la concesión de las prestaciones especiales al lugar de residencia se crea una relación entre el derecho a la prestación y la responsabilidad

46 — Sentencia Snares (citada en la nota 7), apartado 42. Véanse igualmente al respecto las sentencias de 27 de septiembre de 1988, Lenoir (313/86, Rec. p. 5391), apartado 16; de 31 de mayo de 2001, Leclere y Deaconescu (C-43/99, Rec. p. I-4265), apartado 32, y Kersbergen (citada en la nota 2), apartado 33.

47 — Sentencia de 26 de octubre de 2006 (C-192/05, Rec. p. I-0000), apartados 34 y 35. En el mismo sentido se pronunciaron anteriormente las sentencias de 11 de julio de 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. p. I-6191), apartado 38; Collins (citada en la nota 45), apartado 67; de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119), apartado 57, e Ioannidis (citada en la nota 11), apartado 30.

de su financiación similar a la que se crea mediante el pago de cotizaciones a la seguridad social. En efecto, las prestaciones especiales se financian mediante impuestos. Los residentes en un determinado Estado están sujetos en él al impuesto sobre la renta por obligación personal. Además, contribuyen de modo sustancial a la generación de ingresos fiscales en dicho Estado a través del consumo privado.

67. Ahora bien, el alcance del criterio de residencia se relativiza en el caso de los trabajadores fronterizos, quienes, en su mayoría, también mantienen una estrecha relación con el entorno económico y social del lugar de empleo. En este contexto, la Comisión destaca que el Sr. Hendrix se trasladó a una localidad belga sita en las inmediaciones de la frontera neerlandesa y que, en principio, [48] en virtud del convenio belgoneerlandés para evitar la doble imposición, sus ingresos obtenidos en los Países Bajos estaban sujetos a impuesto en este último Estado.

68. Así pues, en el caso de los trabajadores fronterizos, ha de plantearse si atender únicamente al lugar de residencia es un criterio adecuado para justificar la pertenencia a una comunidad solidaria. Antes bien, en estos supuestos podría considerarse aplicar complementariamente otros criterios que determinen el nivel de integración en un entorno económico y social, como por ejemplo el lugar de empleo, la distancia entre el lugar de residencia y la frontera, el lugar en que se efectúan los gastos de consumo o el centro esencial de contactos sociales.

69. No obstante, en casos como el de autos queda descartado el criterio del lugar de trabajo. La prestación regulada en la Wajong actúa a modo de subvención del puesto de trabajo, constituyendo la premisa que hace posible la contratación de un trabajador discapacitado. Si el empresario contrata a un discapacitado, no está obligado a pagarle el salario mínimo legal; el trabajador discapacitado obtiene la diferencia entre su retribución y el salario mínimo a través de la prestación regulada en la Wajong. Sin dicha prestación estatal, los discapacitados que carecen de plena capacidad laboral apenas tendrían posibilidades de acceder al mercado laboral cobrando el salario mínimo legal. Por lo tanto, la contratación de un beneficiario de la prestación regulada en la Wajong es consecuencia de la prestación solidaria estatal. Si el empleo dentro del mismo Estado constituyese a su vez el criterio para tener derecho a la prestación solidaria, se crearía un círculo vicioso.

70. Los demás criterios se caracterizan por el hecho de que, a diferencia del lugar de residencia, no permiten una atribución nítida a un entorno económico y social, sino que representan meramente aspectos más o menos concretos que sólo podrán dar lugar a la determinación del entorno económico y social en cuestión en el marco de una valoración global.

48 — En la práctica, al menos durante el período en que su retribución no llegaba siquiera al salario mínimo legal, no parece que el Sr. Hendrix tributara por ella.

71. Sin embargo, la coordinación de la responsabilidad de los Estados miembros en lo relativo a la concesión de prestaciones solidarias debe regirse por criterios claros que, dadas las condiciones en que operan las administraciones a gran escala, permitan un control fluido y la obtención de resultados suficientemente unívocos. Por este motivo, la atribución a los sistemas sociales de los Estados miembros puede efectuarse a través de criterios abstractos que, si bien no tienen en cuenta todas las circunstancias del caso particular, permiten deducir, mediante un análisis estándar, una vinculación preponderante con un Estado miembro. El examen detallado de todos los factores que caracterizan el caso particular no constituye un medio adecuado que permita obtener una clara atribución de competencias mediante un esfuerzo razonable.

72. Además, debe tenerse en cuenta que, a falta de armonización en materia de seguridad social, los Estados miembros siguen siendo competentes para definir los requisitos necesarios para la concesión de las prestaciones sociales, [49] por lo que disponen de un amplio margen de apreciación en cuanto a la fijación de los criterios para valorar la vinculación a la sociedad de un Estado. [50] El legislador comunitario actuó conscientemente al no limitar dicho margen de apreciación en lo relativo, en particular, a las cláusulas de residencia para prestaciones especiales de carácter no contributivo. Bien al contrario, declaró expresamente la admisibilidad de tales cláusulas en el artículo 10 *bis* del Reglamento nº 1408/71.

49 — Sentencia Snares (citada en la nota 7), apartado 45.

50 — Conclusiones presentadas en el asunto Tas-Hagen y Tas (citado en la nota 47), punto 61.

73. A la vista de esta libertad de que disponen los Estados miembros para establecer un análisis estándar a efectos de la distribución de competencias relativas a la concesión de prestaciones especiales, no se puede poner reparos al hecho de que se atienda exclusivamente al lugar de residencia, aun cuando en casos particulares, como por ejemplo el de los trabajadores fronterizos, existan otros factores que también podrían ser relevantes.

74. A primera vista, esta conclusión parece contradictoria con lo declarado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Meeusen, [51] según la cual también los trabajadores fronterizos [52] tienen derecho, en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, a las ventajas sociales del Estado de empleo con independencia de su lugar de residencia. [53]

75. Los Estados miembros habían argumentado en contra que dicho precepto no otorga a los trabajadores fronterizos ningún derecho a la exportación de las prestaciones sociales del Estado de empleo al Estado de residencia. [54] Señalaron que el Reglamento pretende fomentar la integración social de los trabajadores migrantes en el Estado miembro de acogida. Ahora bien, en su opinión, los trabajadores fronterizos no están integrados socialmente en dicho Estado, sino en su lugar de residencia.

51 — Citada en la nota 11.

52 — En la exposición de motivos del Reglamento nº 1612/68 se utiliza el concepto de «Grenzarbeitnehmer», a diferencia del Reglamento nº 1408/71 [en el que figura «Grenzgänger»]. En otras versiones lingüísticas figura en ambos Reglamentos el mismo término (p.e. «travailleur frontalier») [o, en las respectivas versiones en castellano, «trabajador fronterizo»].

53 — En el mismo sentido se pronuncia la sentencia Comisión/Francia (citada en la nota 37), apartado 40.

54 — Sentencia Meeusen (citada en la nota 11), apartado 20. Véase igualmente la sentencia de 27 de noviembre de 1997, Meints (C-57/96, Rec. p. I-6689), apartado 49.

76. El Tribunal de Justicia rechazó dicha argumentación, dado que el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1612/68 también incluye a los trabajadores fronterizos. [55] Asimismo, señaló que el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 prohíbe al Estado miembro de acogida discriminar a los trabajadores migrantes frente a los trabajadores nacionales mediante la concesión de prestaciones supeditadas a la residencia en dicho Estado.

77. Sin embargo, las apreciaciones de la sentencia Meeusen se referían a la financiación de los estudios de los hijos de un trabajador migrante y no se pueden trasladar al contexto del caso de autos. A diferencia del supuesto de la financiación de estudios, no resulta comparable sin más la situación de personas que, residiendo dentro o fuera de un Estado, necesiten de una prestación para cubrir su mínimo de subsistencia, puesto que tal prestación guarda una relación mucho más estrecha con el entorno social del beneficiario.

78. Además, tal y como se ha expuesto, la prestación regulada en la Wajong crea la premisa para el empleo de trabajadores discapacitados, por lo que el empleo dentro del Estado no puede originar a su vez el derecho a la prestación. En cambio, la financiación de estudios se trata más bien de una ventaja accesoria, en cuyo caso puede admitirse que el empleo y la consiguiente sujeción fiscal originen el derecho a la prestación.

79. Por consiguiente, la restricción de la concesión de prestaciones como las reguladas en la Wajong a las personas que residan en los Países Bajos es compatible con el artículo 39 CE y con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68.

2. Compatibilidad con los artículos 12 CE y 18 CE

80. Dado que el derecho general a la libre circulación establecido en el artículo 18 CE es subsidiario frente a la libre circulación de los trabajadores recogida en el artículo 39 CE, [56] resulta innecesario proceder al examen de la compatibilidad del requisito de residencia con los artículos 12 CE y 18 CE.

55 — Sentencias Meeusen (citada en la nota 11), apartados 21 y 22, y Meints (citada en la nota 54), apartado 50.

56 — Sentencias de 29 de febrero de 1996, Skanavi y Chryssanthakopoulos (C-193/94 Rec. p. I-929), apartado 22; de 26 de noviembre 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01 Rec. p. I-10981), apartado 26; de 6 de febrero de 2003, Stylianakis (C-92/01, Rec. p. I-1291), apartado 18; de 16 de diciembre de 2004, My (C-293/03, Rec. p. I-12013), apartado 33, e Ioannidis (citada en la nota 11), apartado 37.

V. Conclusión

81. En conclusión, propongo responder a las cuestiones prejudiciales del Centrale Raad von Beroep del modo siguiente:

«1) Las prestaciones concedidas con arreglo a la Ley neerlandesa de asistencia a la discapacidad en favor de jóvenes minusválidos de 24 de abril de 1997 (Wajong) (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) deben considerarse prestaciones especiales de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4, apartado 2 *bis*, del Reglamento (CEE) nº 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 por el Reglamento (CE) nº 307/1999 del Consejo, de 8 de febrero de 1999, a las que resulta aplicable el sistema de coordinación establecido en el artículo 10 *bis* del mismo Reglamento. No obsta a lo anterior el hecho de que el interesado percibiera inicialmente una prestación de carácter contributivo que, con efectos a 1 de enero de 1998, se transformó en una prestación regulada en la Wajong.

2) Un trabajador puede alegar, frente al Estado miembro del que es nacional, el artículo 39 CE y el artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2434/92 del Consejo, de 27 de julio de 1992, en el supuesto de que únicamente haya trabajado en ese Estado y aún trabaje en él pero resida en otro Estado miembro.

3) Una norma interna que supedita la concesión o prórroga de una prestación al hecho de que el interesado resida en el territorio del Estado miembro no es compatible en todo caso con el artículo 39 CE y con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 por el hecho de que la prestación constituya una

prestación especial de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4, apartado 2 *bis*, del Reglamento nº 1408/71, que, con arreglo al artículo 10 *bis* este último Reglamento, sólo se concede en el lugar de residencia.

4) El artículo 39 CE y el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, no se oponen a una norma interna como la Wajong, en virtud de la cual un ciudadano de la Unión que tenga un empleo a jornada completa en los Países Bajos y que, a estos efectos, esté sometido exclusivamente a la legislación neerlandesa, sólo percibirá una determinada prestación social si reside en dicho Estado miembro.»