

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 11 de diciembre de 2003¹

1. En el litigio que se ventila ante el Arbeits- und Sozialgericht de Viena (tribunal de primera instancia competente en el ámbito social) se dirime una reclamación que, no obstante su carácter excepcional, podría engendrar una injusticia manifiesta, pues la concesión de prestaciones a favor de los ex-prisioneros de guerra austriacos se deniega, en virtud de la normativa interna, a aquellos que, entre tanto, hayan adquirido una nacionalidad diferente.

Derecho aplicable

2. De la normativa interna sólo es preciso reseñar, a los efectos de la cuestión prejudicial, el artículo 1 de la Ley austriaca relativa a la indemnización de los prisioneros de guerra [*Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz* (en lo sucesivo, «Ley federal»)],² que establece:

«Los nacionales austriacos

El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si esta condición constituye una restricción a la libertad de circulación de los trabajadores en el seno de la Comunidad. Por otro lado, cabe plantearse si una medida de esas características es compatible con la prohibición de discriminación en función de la nacionalidad, tal y como se define en el artículo 12 CE.

1. que hubiesen sido hechos prisioneros durante la Primera o la Segunda Guerras Mundiales,
2. que hubiesen sido detenidos y mantenidos en prisión por una potencia extranjera durante la Segunda Guerra

1 — Lengua original: español.

2 — Bundesgesetzblatt I, n° 142/2000, en la versión publicada en el Bundesgesetzblatt I, n° 40/2002.

Mundial o, por motivos políticos o militares, durante el periodo de ocupación de Austria por parte de las potencias aliadas, o

Hechos del litigio principal

3. que, encontrándose fuera del territorio de la República de Austria por sufrir persecución política, actual o inminente, en el sentido previsto en la Ley de asistencia a las víctimas (*Opferfürsorgengesetz; Bundesgesetzblatt* I, nº 183/1947), por las razones contenidas en el apartado 2, hubiesen sido detenidas por una potencia extranjera y mantenidas en prisión tras el inicio de la Segunda Guerra Mundial, tienen derecho a una prestación de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley federal.»

3. En cuanto a las normas comunitarias, cabe traer a colación, aparte del artículo 39 CE, que consagra la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, el artículo 12 CE, que, en su apartado 1, reza así:

«En el ámbito de aplicación del [Tratado CE], y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.»

4. Del auto de remisión puede extraerse que el demandante en el procedimiento principal, Josef Baldinger, nació el 19 de abril de 1927 como ciudadano austriaco. Entre enero y mayo de 1945 participó en la Segunda Guerra Mundial en calidad de soldado de las fuerzas armadas alemanas. Del 8 de mayo de 1945 al 27 de diciembre de 1947 padeció prisión de guerra en territorio ruso.

5. A continuación, trabajó en Austria hasta que en 1954 se trasladó a Suecia al objeto de buscar una ocupación, quedándose allí en activo hasta 1964. Luego, volvió a trabajar en su país natal durante un año y en abril de 1965 emigró con carácter permanente a Suecia, donde ejerció una actividad profesional, adquiriendo en 1967 la nacionalidad del país, con pérdida correlativa de la de origen.

Desde el 1 de mayo de 1986 el demandante recibe de la caja austriaca una pensión de invalidez y de jubilación.

6. Cuando la Ley federal introdujo, en 2000, la prestación a favor de los antiguos prisioneros de guerra, el Sr. Baldinger la solicitó,

pero se le denegó mediante una resolución de 1 de marzo de 2002, emitida por el Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, organismo encargado de efectuar los pagos.

2. que hubiesen sido detenidas y mantenidas en prisión por una potencia extranjera durante la Segunda Guerra Mundial o, por razones políticas o militares, durante el periodo de ocupación de Austria por las potencias aliadas, o

7. La resolución fue impugnada por el Sr. Baldinger ante el órgano jurisdiccional austriaco.

3. que, encontrándose fuera del territorio de la República de Austria por sufrir persecución política, actual o inminente, hubiesen sido detenidas, por motivos políticos o militares, por una potencia extranjera y mantenidas en prisión tras el inicio de la Segunda Guerra Mundial,

Cuestión prejudicial planteada

8. En tales trámites, el Arbeits- und Sozialgericht de Viena acordó suspender el procedimiento y remitir al Tribunal de Justicia, a título prejudicial, la siguiente cuestión:

queda supeditado a la posesión de la nacionalidad austriaca en el momento de presentación de la solicitud?»

«¿El artículo 48, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 39, apartado 2), relativo a la libre circulación de trabajadores, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional a cuyo tenor el derecho a recibir una prestación económica, concedido por ley, por primera vez en 2000, para las personas

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

9. La resolución planteando la cuestión prejudicial tuvo entrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de octubre de 2002.

1. que hubiesen sido hechas prisioneras durante la Primera o la Segunda Guerras Mundiales,

10. Han presentado observaciones tanto escritas como orales el Gobierno de Austria y la Comisión de las Comunidades Europeas. La vista se celebró el 13 de noviembre de 2003.

Análisis de la cuestión prejudicial

11. El órgano judicial remitente explica que la prestación económica objeto del procedimiento principal no está vinculada al ejercicio de actividad remunerada alguna.

12. Por lo demás, es pacífico que no le es aplicable 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 y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad,³ en la medida en que quedan excluidos de su ámbito, de conformidad con el artículo 4, apartado 4, los sistemas de prestaciones en favor de las víctimas de la guerra o de sus consecuencias.

En efecto, en tales regímenes, la responsabilidad de la prestación del Estado en que recae se deriva de situaciones que no resultan del ejercicio de la libre circulación, sino que se satisfacen para compensar a la víctima en función de los particulares intereses del Estado que las concede.

La finalidad esencial del beneficio otorgado es ofrecer a los antiguos prisioneros de

guerra, que hayan padecido un cautiverio prolongado, un testimonio de reconocimiento nacional por las tribulaciones soportadas, atribuyéndoles una contrapartida económica por los servicios prestados al Estado.⁴

13. Tampoco el Reglamento (CEE) n° 1612/68, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad,⁵ es de aplicación, ya que el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 31 de mayo de 1979, Even,⁶ estimó que, del conjunto de sus disposiciones, así como de su interpretación teleológica, se desprende que las ventajas sociales y fiscales de que trata son las concedidas de manera general a los trabajadores nacionales por su calidad objetiva de trabajadores o por su residencia en territorio nacional. En sentido opuesto, un beneficio basado en un estatuto de reconocimiento nacional por los sufrimientos padecidos durante un conflicto bélico, como el de los prisioneros de guerra, no responde a las características esenciales de las ventajas descritas en el artículo 7, apartado 2, del mencionado Reglamento n° 1612/68, por lo que no entra en el ámbito de aplicación material de ese texto.

14. Por parecidas razones, tampoco es fácil reconducir la prestación litigiosa a alguno de los tres aspectos comprendidos en el

4 — Sentencia de 6 de julio de 1978, Gillard (9/78, Rec. p. 1661), apartado 13.

5 — Reglamento del Consejo de 15 de octubre de 1968, (DO L 257, p. 2; EE 05/1, p. 7).

6 — Asunto 207/78, Rec. p. 2019.

3 — DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98.

artículo 39 CE, en su apartado 2, a saber, el empleo, la remuneración y las condiciones de trabajo. La libre circulación de trabajadores no protege contra las desventajas que puedan tener su origen en causas de distinta naturaleza.

15. Por lo tanto, desde un enfoque literal, cabría responder a la cuestión formulada declarando que el artículo 39 CE no se opone a que una normativa nacional supedita la concesión de una prestación en favor de los antiguos prisioneros de guerra a la posesión de la nacionalidad del Estado miembro otorgante en el momento de la presentación de la solicitud.

16. No obstante, es difícil resignarse a una interpretación tan formal, que podría consagrar una injusticia patente.

En el acto de la vista, el Gobierno austriaco no adujo razón alguna capaz de justificar esta diferencia de trato. Aunque hizo alusión a un supuesto interés legítimo para reservar ese tipo de beneficios a quienes hayan mantenido sus vínculos con Austria, en general reconoció que esta anomalía se debe probablemente a un olvido del legislador.

17. La discriminación en la que este procedimiento tiene su causa se evitaría, aparentemente, mediante una lectura teleológica del texto de la Ley federal. Sin querer invadir la competencia del juez nacional para interpretar su propio derecho, es innegable que los términos de la disposición no parecen excluir que estén comprendidos, entre los titulares eventuales de la prestación, aquellos que hubiesen sido austriacos en el momento pertinente, es decir, cuando sufrieron cautiverio.

En sentido contrario, la lectura formal de la norma, que prefiere el juez remitente, llevaría a que Austria compensase a todos los ciudadanos que hayan sido prisioneros de guerra, durante la Primera o la Segunda Guerras Mundiales, independientemente de su nacionalidad, con la única condición de ser súbditos austriacos al tiempo de rellenar la solicitud.

18. En el acto de la vista, el representante del Gobierno austriaco expuso que la Ley federal servía el propósito de compensar a los prisioneros de guerra por los sufrimientos padecidos durante su reclusión. Para confirmar la corrección de la lectura restringida de la disposición, añadió que este entendimiento se imponía por el hecho de que, en la época considerada —es decir, durante la anexión por parte de Alemania—, no existía nacionalidad austriaca, como tal, por lo que los textos normativos acuden a una perfrasis habitual para designar a los ciudadanos

austriacos en ese periodo, fórmula que no figura en la Ley federal.

19. Procede, por lo tanto, preguntarse si la injusticia material que resultaría de todas esas circunstancias permite que el Tribunal de Justicia aborde la cuestión en términos distintos de los propuestos por el juez *a quo*. Convendría atender la máxima expuesta por el escritor español del siglo XVII Baltasar Gracián que apela al «buen ánimo contra la inconstante fortuna, buena naturaleza contra la rigurosa ley, buen arte contra la imperfección y buen entendimiento para todo».⁷

20. Como bien apunta la Comisión, el artículo 12 CE podría ser invocado para hacer frente a este tipo de discriminaciones.

La norma, no obstante, prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad, sin perjuicio de las disposiciones particulares pertinentes, *siempre que se presente en el ámbito de aplicación del Tratado*.

21. La Comisión invoca la serie de sentencias relativas a la incompatibilidad con el derecho comunitario de la *cautio judicatum solvi* (obligación de consignar una cantidad de dinero con el fin de garantizar el pago de las eventuales costas procesales),⁸ en las que el Tribunal de Justicia habría hecho suya una noción amplia del ámbito de aplicación material del Tratado, para incluir toda acción del litigio principal vinculada con el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el derecho comunitario.

22. No puedo, a mi pesar, suscribir íntegramente la posición voluntarista de la Comisión. Los asuntos Data Delecta y Hayes tenían como objeto reclamaciones de cantidad por el pago de mercancías entregadas en una transacción transfronteriza típica, por lo que no resultaba problemático considerar que la controversia sobre la naturaleza de la medida procesal formaba parte de la vertiente jurídica del ejercicio de la libre circulación de mercancías.

En el asunto Saldanha los demandantes del procedimiento principal solicitaban del juez nacional la adopción de una orden conminatoria para evitar una determinada reestructuración del capital de la sociedad demandada, de la que eran accionistas. Al Tribunal de Justicia le bastó recordar que, entre las medidas encaminadas a poner en práctica la libertad de establecimiento, el

7 — Gracián, B.: *El Criticón*, primera parte, capítulo VIII, Ed. Turner, Biblioteca Castro, Madrid, 1993, p. 106.

8 — Sentencias de 26 de septiembre de 1996, Data Delecta y Forsberg (C-43/95, Rec. p. I-4661); de 20 de marzo de 1997, Hayes (C-323/95, Rec. p. I-1711), y de 2 de octubre de 1997, Saldanha y MTS (C-122/96, Rec. p. I-5325) (en lo sucesivo, sentencias Data Delecta, Hayes y Saldanha respectivamente).

artículo 54, apartado 3, letra g), del Tratado CE [actualmente artículo 44, apartado 2, letra g), tras su modificación] atribuye al Consejo y a la Comisión competencia para coordinar las garantías requeridas en los Estados miembros a las sociedades para proteger tanto los intereses de socios como los de terceros. La exigencia procesal litigiosa incidía, así, en uno de los ámbitos de aplicación del Tratado y quedaba, por tanto, sujeta a la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad.

23. Esta doctrina no es extrapolable al caso de autos, ya que la prestación a favor de los antiguos prisioneros de guerra no forma parte de las ventajas cuya concesión quede amparada en la definición técnica de la libertad de circulación de los trabajadores, tal como se ha demostrado con anterioridad. Esta noción presenta, además, un contenido más limitado que la libre circulación de mercancías, por lo que no es posible afirmar que se opone a toda medida capaz, real o potencialmente, de influir de manera negativa en los flujos migratorios intracomunitarios.

24. Es preciso, pues, averiguar si el Sr. Baldinger puede deducir algún derecho autónomo de su condición de ciudadano de la Unión, a los efectos de los artículos 17 CE y 18 CE.

Esta última disposición, en su apartado 1, reconoce a cada ciudadano de la Unión el

derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones que resulten del Tratado y de sus actos de aplicación.

Cuando en el Tratado de Maastricht se instituyó la ciudadanía europea, iniciativa que ha sido calificada de extraordinariamente emblemática,⁹ quedó patente la intención de dotar a la construcción de Europa de una verdadera ambición política, excitando el sentimiento de pertenecer a una comunidad con unos valores y unos ideales compartidos. Robert Kovar ha recordado que Jean Monnet, al alba de la integración en el continente, confesaba que no se trataba de hacer una coalición entre Estados, sino de promover la unión entre seres humanos.¹⁰

25. He tenido ocasión de subrayar que la creación de una ciudadanía de la Unión, con el corolario de la libre circulación de sus titulares por el territorio de todos los Estados miembros, supone un avance cualitativo considerable, en cuanto desvincula dicha libertad de sus elementos funcionales o instrumentales (la relación con una actividad económica o con la consecución del mer-

9 — Kovar, R. y Simon D.: «La citoyenneté européenne», *Cahiers de droit européen*, 1993, p. 290.

10 — Kovar, R.: «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», en *La citoyenneté européenne*, dirigida por Philip, Ch. y Soldatos, P., Ed. Chaire Jean Monnet de la Universidad de Montréal, Montréal, 2000, p. 81.

cado interior) y la eleva a la categoría de derecho propio e independiente, inherente al *status* político de los ciudadanos de la Unión.¹¹ De esta modificación cualitativa es testimonio el que la libertad de circulación y de residencia, en sentido autónomo, se haya recogido en el artículo 45, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

26. Aún es escasa la jurisprudencia en una materia que tiene vocación de convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros.¹²

No obstante, las sentencias de 11 de julio de 2002, D'Hoop,¹³ y de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R,¹⁴ confirman que las limitaciones y las condiciones a las que se refiere el artículo 18 CE se apoyan en la idea de que el ejercicio del derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión puede estar subordinado a los intereses legítimos de los Estados miembros, añadiendo que la aplicación de estas restricciones y condiciones ha de realizarse respetando los límites impuestos por el derecho comunitario y de conformidad con los principios generales de este ordenamiento, en particular, con el de proporcionalidad. Así pues, las medidas nacionales adoptadas al respecto deben ser

apropiadas y necesarias para alcanzar la finalidad perseguida.¹⁵

27. La sentencia D'Hoop, antes citada, tenía como objeto los subsidios de espera que se conceden en Bélgica a los jóvenes que acaban sus estudios y buscan su primer empleo. Le habían sido denegados a una nacional belga, porque había realizado su escolaridad secundaria en otro Estado miembro.

Para el Tribunal de Justicia esa discriminación, que no afectaba a la libertad de circulación de los trabajadores, tal y como se define en el artículo 39 CE, ni a ninguno de los ámbitos tradicionales del Tratado, era, no obstante, contraria a los principios que inspiran el estatuto de ciudadano de la Unión, a saber, la garantía de un mismo trato jurídico en el ejercicio de su derecho a residir en el territorio de los Estados miembros.¹⁶

En el análisis concreto del carácter proporcionado de la medida, el Tribunal de Justicia empezó reconociendo que el legislador

11 — Conclusiones de 26 de noviembre de 1996, Shingara y Radiom (sentencia de 17 de junio de 1997, asuntos acumulados C-65/95 y C-111/95, Rec. p. I-3343), punto 34.

12 — Sentencia de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193), apartado 31.

13 — Asunto C-224/98, Rec. p. I-6191.

14 — Asunto C-413/99, Rec. p. I-7091.

15 — Sentencia Baumbast y R, antes citada, apartados 90 y 91.

16 — Sentencia D'Hoop, antes citada, apartado 35.

nacional deseaba legítimamente asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el solicitante y el mercado geográfico laboral correspondiente, pero juzgó que un requisito único relativo al lugar de obtención del diploma de fin de estudios secundarios tenía un carácter demasiado general y exclusivo e iba más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.¹⁷

28. La sentencia *Baumbast y R*, antes citada, sirvió para apreciar el derecho de residencia en el Reino Unido de un ciudadano alemán que no podía acogerse más a las disposiciones sobre la libre circulación de trabajadores.

El Tribunal de Justicia decidió que constituiría una inferencia desproporcionada en el ejercicio del derecho de residencia conferido por el artículo 18 CE, apartado 1, el que se denegara la posibilidad de permanecer en el Estado miembro de acogida a un ciudadano comunitario que posea recursos suficientes, que había trabajado y residido legalmente en su territorio durante varios años, acompañado por su familia, que no había constituido en ningún momento una carga para el erario público y que había contratado para sí y para su familia un seguro de enfermedad completo en otro Estado miembro de la Unión.¹⁸

29. De estos dos precedentes jurisprudenciales se deduce que el Tribunal de Justicia avanza en la vía de reconocer a los ciudadanos europeos un derecho de residencia autónomo, examinando en cada caso la justificación de la restricción de ese derecho.

30. Más recientemente, en la sentencia de 2 de octubre de 2003, *García Avello*,¹⁹ se aplicó un test similar en relación con una normativa civil belga que impedía que los hijos de un español, poseedores de la doble nacionalidad belga y española, se inscribieran en el Registro según la práctica española, es decir, combinando los primeros apellidos del padre y de la madre.

En mi opinión, el enfoque seguido por el Tribunal de Justicia en esta resolución ha de servir de guía para el presente asunto.

31. Parece obvio que los sistemas de atribución del patronímico de una persona no se rigen por el derecho comunitario, sino que son competencia de los Estados miembros. Sin embargo, al ejercerla, estos últimos deben respetar las disposiciones de los Tratados, en particular, las referidas a la libertad de todo ciudadano de la Unión de

17 — *Ibidem*, apartados 38 y 39.

18 — Sentencia *Baumbast y R*, antes citada, apartados 92 y 93.

19 — Asunto C-148/02, Rec. p. I-11613.

residir en el territorio de cualquier Estado miembro.²⁰

32. En el asunto García Avello el vínculo con el derecho comunitario existía en el litigio principal, puesto que los hijos del demandante eran nacionales de un Estado miembro y residían legalmente en el territorio de otro. Podían, por lo tanto, invocar válidamente el artículo 12 CE, que prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad.²¹

33. A continuación, la sentencia acudió a la definición tradicional del concepto de desigualdad de trato, para analizar si, en el caso de autos, se justificaba con arreglo a consideraciones objetivas y proporcionadas al fin legítimo perseguido.²²

34. Pues bien, entiendo que esta doctrina resulta aplicable, *mutatis mutandis*, al presente litigio.

35. Como el sistema de denominación personal, en el asunto García Avello, la concesión de la prestación introducida por la Ley federal, aunque ajena al derecho comunitario, debe respetar sus principios fundamentales.

36. El Sr. Baldinger es ciudadano sueco, con lo que goza indiscutiblemente del estatuto de ciudadano de la Unión. Sin embargo, dicho estatuto no extiende el ámbito de aplicación material del Tratado a situaciones internas que no tienen ningún vínculo con el derecho comunitario.²³

37. Es cierto que el demandante en el procedimiento principal ha hecho uso de la facultad de establecerse en un país extranjero mucho antes de la adhesión de Austria o Suecia a las Comunidades. Aún más, en ese momento, a saber, el 1 de enero de 1995, el Sr. Baldinger no podía ya ser considerado, en puridad, como un ciudadano migrante, en la medida en que había adquirido la nacionalidad del Estado de acogida.

38. Esta circunstancia, sin embargo, no resulta determinante en el asunto de autos,

20 — Ibidem, apartado 25.

21 — Ibidem, apartados 27 y 29.

22 — Ibidem, apartado 31.

23 — Sentencia de 5 de junio de 1997, Uecker y Jacquet (asuntos acumulados C-64/96 y C-65/96, Rec. p. I-3171), apartado 23.

donde el elemento transfronterizo está constituido por la residencia en un Estado miembro de un ciudadano que, en el pasado, poseyó la nacionalidad de otro Estado miembro. No cabe, pues, equiparar su situación a la de los súbditos de su país de acogida que han conservado siempre la misma nacionalidad. En efecto, como este propio litigio demuestra, su antiguo vínculo de ciudadanía serviría, al cabo de los años, para condicionar el disfrute de ciertos derechos. No se trata, desde luego, de una situación meramente interna.

posición similar a la de cualquier ciudadano que ejerce su derecho a la libre circulación, merecedora, por tanto, de tutela.

40. Estimo, pues, que un supuesto como el del demandante en el procedimiento principal está comprendido en el ámbito del derecho comunitario.

39. La pretensión del Sr. Baldinger merece la pertinente protección. El derecho comunitario, como instrumento de un proyecto de integración, no puede otorgarle un trato menos favorable por el mero hecho de haber elegido la nacionalidad del país en el que había decidido residir establemente. El carácter limitado y condicional de la asimilación entre el nacional y el migrante comunitario ofrecida por el Tratado²⁴ abona la opción de adquirir la nacionalidad del Estado de acogida en caso de desplazamiento prolongado.

En ese sentido, el Sr. Baldinger tiene derecho —en virtud del artículo 18 CE, leído conjuntamente con el artículo 12 CE— a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros sin temor a ser víctima de una discriminación injustificada basada en su nacionalidad.

41. El principio de no discriminación exige, por su parte, que no se traten de manera diferente situaciones similares y que situaciones diferentes no reciban una atención idéntica. Dicha desigualdad sólo podría justificarse si se fundara en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al fin legítimamente perseguido.²⁵

En la medida en que la situación jurídica del demandante no es enteramente equivalente a la de los nacionales del Estado de acogida, se encuentra —en términos materiales— en una

24 — Véanse, a título ejemplar, los términos y el contenido del artículo 39 CE, apartado 3, o el artículo 55 CE.

25 — Sentencia D'Hoop, antes citada, apartado 36.

42. El Sr. Baldinger, según se reconoce en el auto de remisión, reúne todas las condiciones materiales necesarias para la concesión de la prestación litigiosa, *a excepción de la nacionalidad austriaca en el momento de realizar la solicitud*. Las situaciones pertinentes a efectos de apreciar la posible desigualdad son las de dos personas que, cumpliendo dichos requisitos, una posee la nacionalidad austriaca, mientras que la otra ya no la ostenta, por haberla perdido, al adquirir un nuevo vínculo de ciudadanía. A la primera se le otorga la prestación y a la segunda se le niega.

43. El auto de remisión no contiene indicación alguna sobre la justificación de esta desigualdad de trato, como tampoco aclara el objetivo que pretende la concesión de la prestación.

44. En el acto de la vista, como señalé anteriormente, el representante del Gobierno austriaco hizo alusión al carácter legítimo de reservar la prestación a quienes han mantenido sus lazos con el país de origen, aunque reconoció que la desigualdad provenía probablemente de un olvido del legislador.

45. Puede presumirse que la concesión de una prestación económica a las víctimas de la prisión de guerra busca expresar un testimonio de reconocimiento por los sufrimientos soportados. Así debe ser, en todo caso, para que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,²⁶ esta categoría de beneficios quede sustraída a la aplicación de los principios que regulan la libre circulación de trabajadores en la Comunidad.

A la vista de esa finalidad concreta, ha de apreciarse su carácter adecuado y proporcionado. Pues bien, no hay duda de que limitar el otorgamiento de una prestación, con la que se pretende expresar un homenaje nacional, a los antiguos prisioneros de guerra que han conservado la ciudadanía austriaca no constituye una consideración objetiva *distinta del criterio de nacionalidad*, como requiere el artículo 12 CE. La disposición restrictiva de la Ley federal produce el mismo resultado que la prohibición de discriminación basada en la nacionalidad pretende evitar.

No existe, a efectos del reconocimiento que merecen, diferencia alguna entre los que sufrieron cautiverio de guerra por el hecho de que unos hayan conservado su nacionalidad y otros, como el demandante en el procedimiento principal, hayan fijado su residencia en otro país, optando por adquirir una nueva nacionalidad. Al contrario, la

26 — Véanse los puntos 12 y 13 *supra*.

exclusión de los que ya no son austriacos, sin otra justificación razonable, puede entenderse como un menoscabo de la dignidad de las personas que se encuentran en una situación similar a la del Sr. Baldinger.

desigualdad de trato, no es necesario apreciar su carácter proporcionado.

46. Habida cuenta de la falta de carácter adecuado de la posible explicación de la

47. La ciudadanía europea, aunque incapaz por sí misma de conferir la plenitud de los derechos tradicionalmente sujetos a la pertenencia a una comunidad política, al menos ha de garantizar el cambio de nacionalidad en el seno de la Unión sin menoscabo jurídico alguno.

Conclusión

48. En atención al conjunto de los argumentos precedentes sugiero responder al Arbeits- und Sozialgericht de Viena declarando que los artículos 12 CE y 17 CE se oponen a que una disposición de un Estado miembro, por la que se concede una prestación a los antiguos prisioneros de guerra, como reconocimiento a los sufrimientos padecidos, condicione su otorgamiento a la posesión de la nacionalidad de ese Estado en el momento de la presentación de la solicitud correspondiente.