SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)
de 21 de septiembre de 2000 *

En el asunto C-124/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Sozialgericht Münster (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Carl Borawitz

y

Landesversicherungsanstalt Westfalen,

con intervención de:

Bundesrepublik Deutschland,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del Derecho comunitario en materia de Seguridad Social, en especial, sobre el principio de igualdad de trato,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por los Sres.: D.A.O. Edward (Ponente), Presidente de Sala, P.J.G. Kapteyn y A. La Pergola, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. P. Hillenkamp, Consejero Jurídico, y la Sra. N. Yerrell, funcionaria nacional adscrita a dicho Servicio, en calidad de Agentes;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de febrero de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 12 marzo de 1999, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de abril siguiente, el Sozialgericht Münster planteó, con arreglo al artículo 177

del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), una cuestión prejudicial sobre la interpretación del Derecho comunitario en materia de Seguridad Social, en especial, sobre el principio de igualdad de trato.

2 Esta cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. Borawitz y el Landesversicherungsanstalt Westfalen (organismo de Seguridad Social; en lo sucesivo, «LVA») contra la negativa de éste a abonarle un complemento de pensión de invalidez.

El Derecho comunitario

3 El artículo 48 del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, tras su modificación) dispone:

«1. La libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad quedará asegurada, a más tardar, al final del período transitorio.

2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

[...]»

4 El 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, modificado por el Reglamento (CEE) nº 1945/93 del Consejo, de 30 de junio de 1993 (DO L 181, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1408/71»), establece en su artículo 3, apartado 1, el principio de igualdad de trato:

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

5 Por lo que se refiere al importe de las prestaciones abonadas por un Estado miembro a un beneficiario que reside en otro Estado miembro, el artículo 10, apartado 1, párrafo primero, de dicho Reglamento enuncia:

«A menos que el presente Reglamento disponga otra cosa, las prestaciones en metálico de invalidez, de vejez o de supervivencia, las rentas de accidente de trabajo o de enfermedad profesional y los subsidios de defunción adquiridos en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros, no podrán ser objeto de ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario resida en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora.»

6 El Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento nº 1408/71 (DO

L 74, p. 1; EE 05/01, p. 156), modificado por el Reglamento nº 1945/93 (en lo sucesivo, «Reglamento nº 574/72»), contiene, en su Título IV, Capítulo 3, titulado «Invalidez, vejez y muerte (prestaciones)», una sección relativa al pago de las prestaciones. En este marco, el artículo 58, titulado «Recuperación de los gastos motivados por el pago de las prestaciones», prevé:

«Los gastos motivados por el pago de las prestaciones, especialmente los postales y bancarios, podrán ser cobrados a los beneficiarios por el organismo pagador, en las condiciones señaladas por la legislación que dicho organismo aplique.»

El Derecho alemán

7 El artículo 118, apartado 2a, del Sechstes Buch des Sozialgesetzbuches —SGB VI— (Libro Sexto del Código Social; en lo sucesivo, «SGB VI»), se refiere al importe mínimo que debe superarse para que se efectúe un pago complementario. Estableciendo una distinción según que el abono del importe se realice en Alemania o en el extranjero, esta disposición prevé:

«No se abonarán complementos que no superen

1. un décimo del valor actual de la pensión en caso de pagos que se efectúen en Alemania,

2. tres décimos del valor actual de la pensión en caso de pagos que se efectúen en el extranjero.»

8 Se desprende de la resolución de remisión que dicha disposición se introdujo, con efectos a partir del 1 de julio de 1993, para evitar que los costes administrativos y contables superasen el importe de los pagos complementarios.

9 Procede, además, precisar que la expresión «valor actual de la pensión» constituye un cifra de referencia que no corresponde al importe de la pensión.

Los hechos del asunto principal y la cuestión prejudicial

10 El Sr. Borawitz, nacido el 8 de octubre de 1930, percibe desde el 1 de agosto de 1993 una pensión mensual de invalidez por importe de 660,63 DEM concedida por el LVA. Mediante escrito de 20 de junio de 1995, el LVA le comunicó que se elevaría dicha cantidad, a partir del 1 de septiembre de 1995, a la suma de 663,94 DEM, en aplicación de la Rentenanpassungsgesetz (Ley de revalorización de las pensiones alemana).

11 El mismo día el LVA informó al Sr. Borawitz de que existía, para el período desde el 1 de julio al 31 de agosto de 1995, un derecho a un complemento de

6,62 DEM. No obstante, añadió que, con arreglo al artículo 118, apartado 2a, del SGB VI, no podría abonarse dicha cantidad porque, por una parte, no superaba 3/10 del valor actual de su pensión de invalidez (es decir, 13,80 DEM) y, por otra parte, durante los períodos en cuestión, el Sr. Borawitz estaba domiciliado en los Países Bajos. Ha quedado acreditado que dicho importe sobrepasa el umbral «nacional» de 1/10 del valor actual de la pensión de invalidez del Sr. Borawitz (es decir, 4,60 DEM).

12 Por tanto, al no percibir el complemento, el Sr. Borawitz interpuso una reclamación ante el LVA por la que alegaba que la distinción efectuada por la legislación alemana entre los pagos realizados en Alemania y los realizados en los demás Estados miembros violaba el principio de igualdad de trato contemplado en el artículo 3 del Reglamento nº 1408/71.

13 Mediante resolución de 16 de abril de 1996, la Oficina de reclamaciones del LVA desestimó la reclamación sobre la base de que el artículo 118, apartado 2a, del SGB VI no está incluido en el ámbito de aplicación del artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71. En efecto, dicho artículo contempla las disposiciones vigentes en los Estados miembros que reduzcan, modifiquen, suspendan, supriman o confisquen las prestaciones, características que, según el LVA, no presenta el artículo 118, apartado 2a, del SGB VI.

14 El 3 de mayo de 1996, el Sr. Borawitz interpuso un recurso ante el Sozialgericht Münster. Requerida como coadyuvante, la República Federal de Alemania adujo, fundamentalmente, que el artículo 118, apartado 2a, del SGB VI no realiza ninguna distinción entre nacionales y extranjeros, y que sólo se efectúa una distinción entre los pagos según que tengan lugar en Alemania o en otros Estados miembros (pagos que, en la práctica, se hacen a menudo o incluso mayoritariamente en favor de nacionales alemanes).

15 Además, la parte coadyuvante destacó que el artículo 118, apartado 2a, del SGB VI es una disposición especial del Derecho de Seguridad Social y constituye una excepción a la norma general en dicha materia según la cual los pagos de prestaciones sociales no dan lugar al cobro de gastos, incluso cuando se trata de pagos al extranjero. En su opinión, dado que los gastos de transferencia al extranjero son a menudo mucho más elevados, sin que por ello los beneficiarios hayan abonado cotizaciones superiores al régimen de Seguridad Social, dicha excepción está claramente justificada en caso de pagos «no económicos».

16 Al tener dudas sobre la compatibilidad de la normativa alemana con el Derecho comunitario, el Sozialgericht Münster decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es compatible con el Derecho comunitario, en especial con el principio de igualdad de trato, el artículo 118, apartado 2a, del SGB VI, en la medida en que restringe más en el extranjero que en Alemania el pago de complementos de pensión?»

Sobre la cuestión prejudicial

17 Con carácter liminar, debe recordarse que, en el marco de un procedimiento promovido en virtud del artículo 177 del Tratado, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la compatibilidad de una disposición nacional con el Derecho comunitario. Sin embargo, sí que lo es para proporcionar

al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación relacionados con el Derecho comunitario que puedan permitirle apreciar dicha compatibilidad para dirimir el asunto de que conozca (véase, por ejemplo, la sentencia de 30 de abril de 1998, Sodiprem y otros, asuntos acumulados C-37/96 y C-38/96, Rec. p. I-2039, apartado 22).

18 En estas circunstancias, procede considerar que, mediante la cuestión planteada, el órgano jurisdiccional nacional solicita fundamentalmente que se dilucide si el Derecho comunitario, en particular, el principio de igualdad de trato, enunciado en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71, se opone a una legislación nacional que establece que una prestación en metálico tenga un importe mínimo, al que subordina su pago destinado a un nacional comunitario residente en otro Estado miembro, superior al importe exigido cuando dicho pago tiene lugar dentro de ese mismo Estado miembro.

19 La Comisión destaca que el importe umbral para realizar los pagos no distingue según que el nacional sea alemán o extranjero, sino según que el pago se efectúe en el país o en el extranjero; por tanto, no se trata de una discriminación directa basada en la nacionalidad.

20 Por lo que se refiere a una eventual discriminación indirecta, la Comisión señala que, en la medida en que la normativa alemana prevé un importe umbral superior para los pagos al extranjero, los beneficiarios de pensiones residentes en el extranjero se ven desfavorecidos.

21 La Comisión se pregunta, no obstante, si esta desventaja afecta sobre todo a los nacionales alemanes o a los nacionales de otros Estados miembros. Destaca que

es incontestable que también se ven afectados los nacionales de otros Estados miembros, a saber, todos aquellos que, al final de su vida profesional en Alemania, regresan a su país de origen, así como los nacionales de otros Estados miembros que perciben una pensión alemana como antiguos trabajadores fronterizos.

22 En consecuencia, según la Comisión es dudosa la existencia de una discriminación indirecta y sólo puede apreciarse en caso de que uno u otro grupo esté claramente más afectado. Estima que corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si se cumple este requisito.

23 A este respecto, procede recordar que el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71 tiene por objeto garantizar, con arreglo al artículo 48 del Tratado, en beneficio de las personas a quienes se aplica el Reglamento, la igualdad en materia de Seguridad Social sin distinción de nacionalidad, suprimiendo toda discriminación a este respecto que resulte de las legislaciones nacionales de los Estados miembros (sentencia de 25 de junio de 1997, Mora Romero, C-131/96, Rec. p. I-3659, apartado 29).

24 Es jurisprudencia reiterada que el principio de igualdad de trato, enunciado en el artículo anterior, prohíbe no sólo las discriminaciones ostensibles, basadas en la nacionalidad de los beneficiarios de los regímenes de Seguridad Social, sino también toda forma encubierta de discriminación que, por aplicación de otros criterios de distinción, conduzca de hecho al mismo resultado (sentencia Mora Romero, antes citada, apartado 32).

25 En consecuencia, deben considerarse indirectamente discriminatorios los requisitos del Derecho nacional que, aunque se apliquen con independencia de la nacionalidad, afecten fundamentalmente o en su mayor parte a los trabajadores migrantes, así como los requisitos indistintamente aplicables que puedan ser cumplidos con mayor facilidad por los trabajadores nacionales que por los trabajadores migrantes, o incluso que puedan perjudicar de manera particular a los trabajadores migrantes (sentencia de 23 de mayo de 1996, O'Flynn, C-237/94, Rec. p. I-2617, apartado 18).

26 Ello es así, salvo que dichas disposiciones estén justificadas por consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de los trabajadores afectados, y sean proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional (sentencia O'Flynn, antes citada, apartado 19).

27 De toda esta jurisprudencia se desprende que, a menos que esté justificada objetivamente y sea proporcionada al objetivo perseguido, una disposición de Derecho nacional debe considerarse indirectamente discriminatoria cuando, por su propia naturaleza, pueda afectar más a los nacionales de otros Estados miembros que a los propios nacionales e implique por consiguiente el riesgo de perjudicar, en particular, a los primeros (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de noviembre de 1997, Meints, C-57/96, Rec. p. I-6689, apartado 45).

28 Éste es el caso de una disposición como la controvertida en el procedimiento principal, que fija un importe umbral superior para los pagos al extranjero que para los nacionales. En la práctica tiene los mismos efectos que una cláusula de residencia que cumplen más fácilmente los beneficiarios nacionales que los de otros Estados miembros.

29 Tal disposición puede afectar fundamentalmente a los nacionales de otros Estados miembros puesto que, por su naturaleza, su proporción es más elevada entre los beneficiarios de pensiones fuera de Alemania que entre los beneficiarios de pensiones dentro de dicho Estado.

30 Contrariamente a las observaciones del Ministerio federal de Trabajo y Asuntos Sociales presentadas ante el órgano jurisdiccional remitente, es irrelevante a este respecto que los beneficiarios de pensiones residentes fuera de Alemania tengan o no mayoritariamente la nacionalidad alemana. En efecto, para determinar si existe una discriminación indirecta debe compararse la proporción de nacionales y no nacionales entre los beneficiarios de tales prestaciones en Alemania, por un lado, y en los demás Estados miembros, por otro.

31 Dado que los nacionales de otros Estados miembros que, al final de su vida profesional en Alemania, regresan a su país de origen y los nacionales de otros Estados miembros que perciben una pensión alemana como antiguos trabajadores fronterizos se encuentran en el segundo grupo, la proporción de nacionales de otros Estados miembros puede ser superior en ese grupo de beneficiarios de pensiones que en el primer grupo.

32 Si bien no cabe excluir que tal trato desigual esté justificado por los mayores costes que llevan consigo los pagos efectuados fuera del territorio nacional, toda justificación a este respecto presupone que se demuestre que no pueden evitarse tales costes. Así, no puede invocarse la recuperación de los gastos motivados por el pago de prestaciones, prevista en el artículo 58 del Reglamento nº 574/72, cuando no se ha producido gasto alguno de este tipo.

33 A este respecto, procede destacar que, como sostuvo el Sr. Borawitz ante el órgano jurisdiccional remitente, las operaciones de pago en materia de Seguridad Social entre Alemania y los Países Bajos se realizan conforme a un procedimiento de «clearing», aspecto confirmado además por la Comisión. Según este procedimiento, la información relativa al pago de una pensión como la del Sr. Borawitz se transmite a una oficina de compensación del Estado de residencia del beneficiario que se encarga entonces de pagar la pensión mediante una transferencia nacional. Dicho procedimiento de «clearing» no genera gastos suplementarios puesto que, en realidad, no se efectúa ningún pago al extranjero.

34 Además, habida cuenta de que en el procedimiento principal se trata del pago de un complemento único en el marco de una pensión de carácter periódico, el pago de este importe no causaría ningún gasto de transferencia si dicho complemento se incluyera en un próximo pago de la pensión. A menos que esto sea imposible, el pago separado del complemento no debe perjudicar al interesado.

35 Procede, por tanto, responder a la cuestión prejudicial que el principio de igualdad de trato, enunciado en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71, se opone a una legislación nacional que establece el importe mínimo de una prestación en metálico, al que subordina su pago destinado a un nacional comunitario residente en otro Estado miembro, superior al importe exigido cuando dicho pago tiene lugar en el interior de ese mismo Estado miembro, en un supuesto en el que el pago destinado a otro Estado miembro no genera gastos superiores a los que lleva consigo el pago de la misma prestación en el interior del primer Estado miembro.

Costas

36 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Sozialgericht Münster mediante resolución de 12 de marzo de 1999, declara:

El principio de igualdad de trato, enunciado en el artículo 3, apartado 1, 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, modificado por el Reglamento (CEE) nº 1945/93 del Consejo, de 30 de junio de 1993, se opone a una legislación nacional que establece el importe mínimo de una prestación en metálico, al que subordina su pago destinado a un nacional comunitario residente en otro Estado miembro, superior al importe exigido cuando dicho pago tiene lugar en el interior de ese mismo Estado miembro, en un supuesto en el que el pago destinado a otro Estado miembro no genera gastos superiores a los que lleva consigo el pago de la misma prestación en el interior del primer Estado miembro.

Edward Kapteyn La Pergola

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de septiembre de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Cuarta

D.A.O. Edward