CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 14 de julio de 1993 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El presente asunto tiene su origen en una petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE por el Sozialgericht Münster en el marco del litigio pendiente ante este órgano jurisdiccional entre el Sr. Hoorn y el Landesversicherungsanstalt Westfalen (organismo público regional de la Seguridad Social; en lo sucesivo, «LVA Westfalen»).

La cuestión planteada al Tribunal de Justicia se refiere esencialmente a la compatibilidad de un Acuerdo complementario celebrado el 29 de marzo de 1951 entre la República Federal de Alemania y el Reino de los Países Bajos con el apartado 2 del artículo 48, con el artículo 51 del Tratado CEE y con el Reglamento (CEE) nº 1408/71, relativo a los regímenes de Seguridad Social de los trabajadores migrantes. [1] Más concretamente, se trata del Acuerdo nº 4, de 21 de diciembre de 1956, sobre regulación de los derechos adquiridos conforme al régimen alemán de seguros sociales por los trabajadores neerlandeses entre el 13 de mayo de 1940 y el 1 de septiembre de 1945.

2. A los fines que interesan en el presente procedimiento, procede recordar que este Acuerdo establece, en el apartado 1 de su artículo 2, que los períodos cotizados por los trabajadores por cuenta ajena de nacionalidad neerlandesa al amparo del régimen de Seguridad Social alemán entre el 13 de mayo de 1940 y el 1 de septiembre de 1945 se consideran cubiertos conforme a la legislación neerlandesa cuando los interesados cesaron su actividad antes del 1 de septiembre de 1945 y regresaron a los Países Bajos antes del 31 de diciembre de 1945. A tenor del apartado 2 del mismo artículo, los nacionales neerlandeses que no hubieran estado afiliados al régimen neerlandés de Seguridad Social antes de ese período se consideraban afiliados a este régimen a partir del día en que hubieran comenzado a trabajar en Alemania; no obstante, conviene precisar que esta última disposición sólo se aplica cuando sea más ventajosa para el beneficiario.

3. Volvamos a los hechos que dieron origen al presente procedimiento.

Mediante decisión de 24 de noviembre de 1989, el LVA Westfalen denegó, alegando el apartado 1 del artículo 2 del citado Acuerdo complementario, la pensión de vejez solicitada por el Sr. Hoorn, ciudadano neerlandés que había sido sometido a trabajos forzados en una empresa alemana de Dortmund durante la segunda guerra

* Lengua original: italiano.

1 — 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 (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98).

mundial, más concretamente, en el período comprendido entre el 31 de julio de 1943 y el 31 de marzo de 1945.

El Sr. Hoorn impugnó esta decisión alegando, en primer lugar, que, habida cuenta del apartado 2 del artículo 2 del Acuerdo complementario nº 4, éste no le era aplicable.

En efecto, señaló que, como consecuencia de la reforma de la normativa neerlandesa en materia de Seguridad Social, operada mediante una serie de leyes que entraron en vigor entre 1957 y 1967, los derechos adquiridos al amparo del régimen anterior por los trabajadores que todavía no percibían una pensión de vejez habían sido liquidados progresivamente mediante el pago, efectuado *de una sola vez,* de una indemnización de rescate de los períodos de seguros cotizados conforme al sistema anterior. Ahora bien, la aplicación de este mecanismo se traducía, respecto al Sr. Hoorn, en la percepción de una cantidad claramente inferior a la pensión que se la habría reconocido al amparo del Seguro Alemán de Invalidez y Vejez: de ello deduce la no aplicabilidad al presente asunto del Acuerdo complementario nº 4, en la medida en que, habida cuenta la excepción contenida en el apartado 2 del artículo 2, la remisión a la legislación neerlandesa sólo se podía efectuar respecto a quienes, como él, no habían estado afiliados al régimen de Seguridad Social antes de mayo de 1940, si dicha remisión producía un resultado más favorable para los beneficiarios.

Además, el Sr. Hoorn alegó que la norma contenida en el artículo 2 del Acuerdo era contraria, por una parte, al artículo 3 del Reglamento nº 1408/71, en tanto en cuanto resultaba discriminado en relación con los alemanes que efectuaron trabajos forzados y a los trabajadores neerlandeses fronterizos, que tienen acceso al Seguro alemán y, por otra parte, al artículo 8 del mismo Reglamento, conforme al cual los eventuales convenios celebrados en este ámbito entre los Estados miembros deben basarse en los principios y el espíritu del dicho Reglamento.

4. Por estos motivos, el órgano jurisdiccional alemán ha suspendido el procedimiento mediante resolución de 19 de junio de 1992 y ha solicitado al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez del acuerdo controvertido en tanto en cuanto excluye a las personas mencionadas en él de cualquier posibilidad de invocar derechos frente al Seguro alemán de Invalidez y de Vejez de los trabajadores.

5. Una vez dicho esto, hay que precisar también que, puesto que se refiere a la validez y a la interpretación del Acuerdo complementario nº 4 del Convenio entre Alemania y los Países Bajos, la cuestión planteada por el Sozialgericht Münster escapa a la competencia del Tribunal de Justicia. Efectivamente, entre las tareas de interpretación que corresponden al órgano jurisdiccional nacional se encuentra determinar si, en el caso de que la ficción jurídica establecida en el apartado 2 del artículo 2 del Acuerdo no resulte ventajosa para los interesados, procede evitar,

en lo que les afecte, la aplicación del principio de transferencia de los derechos a pensión, como se encuentra enunciado en el apartado 1 del mismo artículo.

A este respecto, basta con remitirse a la abundante jurisprudencia en la que el Tribunal de Justicia ha precisado que, en el marco del reparto de tareas que constituye la base del artículo 177 del Tratado CEE, corresponde al órgano jurisdiccional nacional, y no al Tribunal de Justicia, interpretar el Derecho nacional, [2] incluidas, por tanto, las disposiciones por las que se adapta este Derecho a convenios bilaterales celebrados entre dos Estados miembros; por otra parte, también corresponde a estos órganos jurisdiccionales apreciar, en el marco de su ordenamiento jurídico nacional, la relación entre las normas derivadas de convenios y el resto de la legislación.

Se puede señalar, incidentalmente, que el propio hecho de haber sometido la cuestión al Tribunal de Justicia presupone, en realidad, que el Sozialgericht Münster ya ha resuelto el problema de interpretación suscitado por el apartado 2 del citado artículo 2, en el sentido de no acoger la tesis mantenida por el Sr. Hoorn; si no fuera así, sería difícil comprender el interés de la remisión prejudicial.

6. Por estos motivos, parece que debe entenderse la cuestión planteada al Tribunal de Justicia en el sentido de que mediante ella se pretende dilucidar si los artículos 48 y 51 del Tratado CEE y, más concretamente, los artículos 3 y 8 del Reglamento nº 1408/71 deben interpretarse en el sentido de que impiden la aplicación del artículo 2 del Acuerdo complementario nº 4.

7. Respecto a la compatibilidad del Acuerdo complementario nº 4 con el Reglamento nº 1408/71, es forzoso señalar que, en realidad, no hay ninguna antinomia entre los dos grupos de normas o, mejor dicho, que aunque en abstracto fuera imaginable un posible conflicto, está ya completamente resuelto por las disposiciones del Reglamento.

Después de establecer que «las personas que residan en el territorio de uno de los Estados miembros y a las cuales sean aplicables las disposiciones del presente Reglamento están 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», el artículo 3 del Reglamento, que recuerda el principio fundamental del sistema comunitario

— es decir, la prohibición de cualquier discriminación por razón de la nacionalidad— enunciado en el artículo 48 del Tratado, deja a salvo explícitamente las «disposiciones particulares» contenidas en el mismo Reglamento. Por consiguiente, se admiten excepciones al alcance general del principio por razón del carácter específico de algunas situaciones. Entre estas «disposiciones particulares», hay que señalar evidentemente el artículo 7, el cual, junto con los artículos 6 y 8, regula las relaciones entre el Reglamento y los Convenios

2 — A este respecto, véanse, entre otras, las sentencias de 23 de noviembre de 1977, Enka (38/77, Rec. p. 2203); de 13 de marzo de 1986, Sinatra (296/84 Rec. p. 1047); de 29 de junio de 1988, Deville (240/87, Rec. p. 3513), y de 7 de febrero de 1991, Rönfeldt (C-227/89, Rec. p. I-323).

de Seguridad Social celebrados entre Estados miembros.

Ahora bien, el artículo 6 establece, a nivel general, que el Reglamento sustituye a cualquier convenio de Seguridad Social que vincule exclusivamente a dos o varios Estados miembros antes de la fecha de aplicación del Reglamento. [3] No obstante, como excepción a este artículo, el artículo 7 establece que el Reglamento no afectará a la aplicación de algunos convenios multilaterales de Seguridad Social ni a algunas disposiciones de acuerdos bilaterales mencionados en el Anexo III de dicho Reglamento: estas disposiciones incluyen, en concreto, los artículos 2 y 3 del Acuerdo complementario n° 4 del Convenio de 29 de marzo de 1951 celebrado entre Alemania y los Países Bajos. Por consiguiente, con arreglo al tenor del apartado 2 del artículo 7, estas normas «seguirán siendo aplicables».

8. De esta forma se han solucionado preventivamente los eventuales conflictos entre lo dispuesto en el Reglamento y lo dispuesto en los Convenios anteriores celebrados entre dos Estados miembros: por consiguiente, no se puede plantear ningún problema de compatibilidad con el Reglamento del régimen particular y eventualmente no conforme con él establecido por los Convenios cuya aplicabilidad salvaguarda el apartado 2 del artículo 7.

9. Por otra parte, debe señalarse también que el acuerdo controvertido regula la situación particular de los nacionales neerlandeses sometidos a trabajos forzados durante la segunda guerra mundial y que, mediante la regularización de su situación en materia de Seguridad Social, pretende atenuar las consecuencias desfavorables para los interesados de los acontecimientos vinculados a este conflicto. A este respecto, y en relación con las normativas nacionales que no se derivan de un convenio, el Tribunal de Justicia ya ha tenido la ocasión de precisar que el principio de igualdad de trato no se aplica automáticamente a los regímenes particulares relativos a períodos anteriores a 1945. [4] El carácter específico de estas situaciones está, por lo demás, reconocido en el propio Reglamento n° 1408/71, el cual, en el apartado 4 del artículo 4, excluye de su ámbito de aplicación los «regímenes de prestaciones en favor de las víctimas de la guerra o de sus consecuencias».

10. Tampoco considero pertinente remitirse al artículo 8 de este Reglamento, el cual autoriza a los Estados miembros a celebrar, entre ellos, en caso necesario, convenios basados en los principios y el espíritu del Reglamento. Efectivamente, del artículo 6 en relación con los artículos 7 y 8 se deduce que este último se refiere a los convenios eventualmente celebrados entre los Estados miembros *después* de la entrada en vigor del Reglamento n° 1408/71, con objeto de aplicar sus disposiciones, y no enuncia criterios de compatibilidad a la luz de los cuales hubiera que analizar la posibilidad de aplicar los acuerdos que fueron objeto de la excepción del artículo 7.

3 — No obstante, conviene precisar que el Tribunal de Justicia ha declarado que el apartado 2 del artículo 48 y el artículo 51 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la pérdida de las ventajas de Seguridad Social que se derivarían, para un trabajador, de la inaplicabilidad de convenios celebrados entre dos o varios Estados miembros y que estén integrados en su Derecho nacional (sentencia de 7 de febrero de 1991, Rönfeldt, antes citada).

4 — Véanse, a este respecto, las sentencias de 31 de marzo de 1977, Fossi (79/76, Rec. p. 667); de 6 de julio de 1978, Gillard (9/78, Rec. p. 1661), y de 31 de mayo de 1979, Even (207/78, Rec. p. 2019).

En estas circunstancias, y aunque se siguiera ese criterio, el artículo 2 del Acuerdo complementario no parece ser contrario «a los principios y el espíritu del Reglamento». Aunque el régimen que establece de hecho se basa esencialmente en el principio de acumulación de los períodos de seguro y de exportación de las prestaciones de Seguridad Social, reconoce, sin embargo, el principio de transferencia de los derechos a prestación, aunque sólo sea con carácter excepcional. En efecto, a tenor del artículo 48, cuando la duración total de los períodos de seguro cubiertos bajo la legislación de un Estado miembro no llegue a ser de un año y cuando el cómputo exclusivo de esos únicos períodos no baste para conferir derecho a las prestaciones en el marco de dicha legislación, estos períodos serán computados por la institución competente de cada uno de los otros Estados miembros afectados con objeto de determinar los derechos del trabajador y calcular el importe efectivo de la prestación; en este caso, se excluye el prorrateo de las prestaciones.

Por consiguiente, si el Reglamento nº 1408/71 reconoce, con los límites descritos anteriormente, el principio de transferencia de los derechos a prestaciones, parece difícil poder afirmar que una normativa que se inspira en este principio sea contraria a los principios y al espíritu del Reglamento.

11. Por último, es posible interrogarse sobre si el mantenimiento en vigor, por parte del Reglamento nº 1408/71, del Acuerdo complementario nº 4 y la correspondiente pérdida de las ventajas que el Sr. Hoorn habría obtenido de la aplicación de normas distintas del Reglamento son compatibles con el apartado 2 del artículo 48 y con el artículo 51 del Tratado.

No obstante, teniendo en cuenta, sobre todo, el carácter tan especial de la situación que pretende regular el Acuerdo controvertido, no parece que este Acuerdo se oponga en ningún modo al objetivo de contribuir a la realización en la mayor medida posible de la libre circulación de los trabajadores. Aunque, de hecho, para la realización de este objetivo, el artículo 51 exija, en particular, que se respeten los derechos a prestación adquiridos en los distintos Estados miembros y se tengan en cuenta estos derechos al calcular el período total de seguro, la normativa del Acuerdo que tiene en cuenta los períodos de seguro cubiertos bajo el régimen de Seguridad Social de un Estado distinto del Estado de origen del interesado y que se limita a confiar al segundo la liquidación de las prestaciones que se refieren a él, no constituye un obstáculo para la realización del objetivo perseguido por esta disposición. Por otra parte, la diferencia de trato en relación con los nacionales alemanes que fueron sometidos a trabajos forzados así como en relación con los nacionales neerlandeses fronterizos o que simplemente permanecieron en Alemania al finalizar el conflicto, puede justificarse objetivamente puesto que, en esos casos, la afiliación al régimen alemán de Seguridad Social no tuvo este carácter temporal y excepcional que tiene en los casos regulados por el Acuerdo. La obligación de igualdad de trato enunciada en el apartado 2 del artículo 48 del Tratado —que aplica en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores el principio general de no discriminación sancionado por el artículo 7— evidentemente no

puede considerarse infringida por una normativa que aplica regímenes diferentes a situaciones distintas.

Por último, ni siquiera vale la pena señalar que, en el presente asunto, la discriminación alegada no estaba vinculada en modo alguno a la nacionalidad de los interesados.

Como ha señalado la Comisión en sus observaciones, en todo caso se podría plantear un problema de compatibilidad con el Derecho comunitario de la normativa neerlandesa por la que se modifica el régimen de Seguridad Social, pero es evidente que tal problemática es ajena a la cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia.

12. Por tanto, basándome en las consideraciones anteriores, propongo responder a la cuestión planteada por el Sozialgericht Münster en los siguientes términos:

« Ni los artículos 48 y 51 del Tratado (CEE), ni lo dispuesto en el Reglamento (CEE) n° 1408/71 se oponen a la aplicación del artículo 2 del Acuerdo complementario n° 4 del Convenio de Seguridad Social celebrado entre la República Federal de Alemania y el Reino de los Países Bajos el 29 de marzo de 1951, en virtud del cual los períodos de seguro cubiertos al amparo de la legislación alemana por nacionales neerlandeses sometidos a trabajos forzados durante la segunda guerra mundial se consideran cubiertos al amparo de la legislación de los Países Bajos».