CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN

presentadas el 27 de febrero de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Esta remisión al amparo del artículo 177 del Tratado CEE se formula en el procedimiento pendiente ante el Raad van Beroep de 's Hertogenbosch.

La parte demandante en dicho procedimiento, ciudadana neerlandesa, ha trabajado sucesivamente en Bélgica, Alemania y los Países Bajos. Su última actividad la ejerció en Alemania, en donde trabajó como profesora de equitación de enero a abril de 1975.

En abril de 1975, la demandante experimentó serias molestias en el hombro que, aparentemente, la incapacitaron para trabajar desde entonces. Aunque reanudó su actividad laboral en 1978, la interrumpió pocos días más tarde como consecuencia de una incapacidad para el trabajo y no suscita ya ninguna controversia entre las partes el que esta incapacidad para el trabajo es total y permanente, desde antes, incluso, del 1 de octubre de 1976. El 1 de agosto de 1975 volvió a los Países Bajos para establecer allí su residencia. Desde abril de 1975 hasta el 15 de octubre de 1976 recibió el subsidio de enfermedad alemán. En esa última fecha dejó de percibir dicha prestación por haber expirado el período máximo para su concesión. Las cuestiones contenidas en la remisión con carácter prejudicial parten de la premisa de que desde entonces no se ha abonado ninguna prestación alemana. La seguridad social de la parte demandada alega que no es competente para conceder a la demandante una prestación con cargo a la seguridad social neerlandesa, a la que podría tener derecho al amparo del artículo 13, apartados 1 y 2, letra a) del Reglamento nº 1408/71 (DO 1983, L 230, p. 8; EE 05/03, p. 55), a tenor del cual:

«1) Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 14 quater, las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento sólo estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Esta legislación será determinada con arreglo a las disposiciones del presente Título.

2) Sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 14 al 17:

a) La persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro estará sometida a la legislación de este Estado, incluso cuando resida en el territorio de otro Estado miembro o aunque la empresa o el empresario que la ocupa tenga su sede o su domicilio en el territorio de otro Estado miembro.»

Así, pues, el órgano jurisdiccional nacional ha planteado las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) Un trabajador que percibe subsidio de enfermedad como consecuencia de actividades ejercidas en el territorio de un Estado miembro, con arreglo a la legislación de este Estado miembro (y que no se ha desplazado para trabajar en otro Estado miembro mientras percibía este subsidio de enfermedad), ¿sigue so-

* Traducido del inglés.

metido a esta legislación, a tenor de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, *in initio*, letra a), del Reglamento nº 1408/71, aunque haya transcurrido casi año y medio desde que se concediera este subsidio de enfermedad y cesaran las actividades en cuestión (y terminara la relación laboral)?

2) La determinación de la legislación de determinado Estado miembro aplicable a un trabajador determinado a tenor de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 2, *in initio*, letra a), del Reglamento nº 1408/71, ¿implica que este trabajador, como consecuencia exclusivamente de lo previsto en el Derecho nacional de otro Estado miembro, no puede considerarse al mismo tiempo como asegurado al amparo de la legislación de este otro Estado miembro relativa a las prestaciones en caso de invalidez, de manera que la aplicación del Derecho comunitario le privaría del derecho a una prestación de invalidez, a la que tiene derecho en virtud, exclusivamente, de la legislación nacional del otro Estado miembro en cuestión?»

Aun leyendo favorablemente para los intereses del demandante el artículo 13, siempre podría, en principio, denegársele la prestación de que se trata, al no haber residido con continuidad en los Países Bajos desde el 1 de enero de 1975 al 1 de octubre de 1976, como lo exige el artículo 91, letra c), de la Ley neerlandesa reguladora de la incapacidad laboral, a tenor del cual «tendrá derecho a percibir prestaciones por invalidez, tal como se contempla en los artículos 89 y 90, el asegurado que: [...] c) bien 1) haya residido en los Países Bajos durante el período que va del 1 de enero de 1975 al 1 de octubre de 1976, o bien, 2) haya residido en los Países Bajos, en Surinam o en las Antillas neerlandesas desde el 1 de octubre de 1970 y durante un período, ininterrumpido o no, de seis años». Consecuentemente, el órgano jurisdiccional neerlandés ha planteado una tercera y última cuestión redactada en los siguientes términos:

«¿Requisitos de residencia como los mencionados en el artículo 91, *in initio*, letra c), de la Ley neerlandesa reguladora de la incapacidad laboral, pueden exigirse a un trabajador migrante en el territorio de la CEE?»

A mi parecer hay que responder afirmativamente a la primera cuestión y la razón para ello nos la ofrece el asunto 150/82, Coppola (Rec. 1983, p. 43), en el que el Tribunal estimó que, a pesar de que el artículo 13, apartado 2, letra a), «no menciona expresamente el caso de un trabajador que no se encuentra ejerciendo actividad alguna cuando solicita el abono de prestaciones por razón de enfermedad, procede interpretar dicho precepto en el sentido de que en él se está haciendo referencia, llegado el caso, a la legislación del Estado en cuyo territorio el asalariado ha ejercido su última actividad» (*traducción provisional*, en lo sucesivo **) (Rec. 1983, p. 55). De esto se deriva que en octubre de 1976 la demandante seguía sujeta a la legislación alemana, aun cuando su relación laboral en Alemania había terminado dieciocho meses antes de esta fecha.

La segunda cuestión presenta mayores dificultades, como lo demuestran los argumentos esgrimidos por las partes, aunque para mí no ofrezca dudas la plena vigencia del principio en virtud del cual nadie puede estar afiliado obligatoriamente en más de un Estado miembro de conformidad con las normas de que se trata. Este principio está expresamente establecido en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento que acabo de citar. Creo que está implícito, sin embargo, en el tenor del Reglamento nº 3 (DO 1958, p. 561), aunque ninguno de sus preceptos se corresponda con el artículo 13, apartado 1, de aquel Reglamento. Creo entender que el Tribunal ha aceptado la vigencia del principio respecto a esos dos Reglamentos en asuntos tales como el 8/75, Football Club d'Andlau (Rec. 1975, p. 739); 102/76,

Perenboom (Rec. 1977, p. 815), y 276/81 Kuijpers (Rec. 1982, p. 3027). Ambos Reglamentos no tienen otra finalidad que la de facilitar la libre circulación de trabajadores; y esta finalidad quedaría mermada si un trabajador migrante y su empresario se viesen obligados al pago de las cuotas de la seguridad social en dos Estados miembros.

En efecto, en el asunto 92/63, Nonnenmacher (Rec. 1964, p. 557) el Tribunal estimó que a la vista de lo previsto en el Reglamento nº 3 y en los artículos 48 al 51 del Tratado CEE:

«estos preceptos tienen por finalidad establecer una libertad de movimientos para los trabajadores tan completa como sea posible;

«esta finalidad implica la eliminación de aquellos obstáculos legislativos que incidan negativamente en la situación de los trabajadores migrantes». **

En caso de duda, los artículos arriba citados así como las medidas adoptadas en su ejecución deben, pues, interpretarse de manera que se evite colocar a los trabajadores migrantes en una situación legal desfavorable por lo que respecta, en particular, a la seguridad social. Por otra parte, estas disposiciones no se oponen a que otros Estados miembros adopten una legislación tendente a crear una protección adicional en beneficio de los trabajadores migrantes en el ámbito de la seguridad social. Consideró también el Tribunal, en relación con el Reglamento nº 3, en el asunto Van der Vecht (Rec. 1967, p. 445), que: «De hecho, el fin que persigue el Reglamento, tanto en interés de los trabajadores, como de los empresarios, como al mismo tiempo de los fondos de financiación de la seguridad social, es evitar cualquier acumulación o eventual confusión de cotizaciones y obligaciones que pudieran derivarse de la aplicación simultánea o alterna de varios sistemas legislativos». ** Puede parecer que de esta manera el Tribunal aceptaba que una aplicación simultánea de dos sistemas nacionales podría ser compatible con el Reglamento nº 3. No ofrece dudas el hecho de que un trabajador siempre podrá afiliarse voluntariamene a un segundo sistema de seguridad social; de la misma forma que no se opone el Reglamento a que un Estado conceda prestaciones de seguridad social a un trabajador, aunque dicho Estado no sea el contemplado por el artículo 13 del Reglamento. Por otra parte, no parece que estas dos sentencias del Tribunal puedan interpretarse en el sentido de que un trabajador puede verse obligado a afiliarse a los sistemas de prestaciones de la seguridad social de dos Estados miembros diferentes, aun cuando las prestaciones derivadas de la afiliación a un sistema fueran mayores que las derivadas de la afiliación al otro. Admitir esta hipótesis conduciría a hacer posible una confusión de cotizaciones y obligaciones. Es evidente, además, que la obligación de afiliación a un segundo sistema de seguridad social supondría un obstáculo para el trabajador migrante, lo que el Tribunal ha dejado claro que, en cualquier caso, hay que evitar. La misma doctrina se desprende, a mi parecer, de los asuntos que siguieron a las sentencias Nonnenmacher y Van der Vecht, a las que me he referido a modo de ejemplo.

Por consiguiente, aunque una persona debe estar afiliada al régimen de la seguridad social de un Estado miembro, como prevé el Reglamento, nada excluye, a mi manera de ver, que pueda afiliarse voluntariamente a otro régimen de seguros o que pueda estar cubierta por el sistema de prestaciones de la seguridad social de otro Estado miembro. De la serie de asuntos en los que se falló que el Reglamento de que se trata no perjudica los derechos adquiridos al amparo solamente de una legislación nacional, se desprende que ésta es la postura acertada (véanse los asuntos 24/75, Petroni, Rec. 1975, p. 1149; 62/76 Strehl, Rec. 1977, p. 211, y 733/79, Laterza, Rec. 1980, p. 1915). En contra de lo alegado tanto por el Gobierno neerlandés como por la Comi-

sión, no participo de la opinión de que este principio únicamente sea aplicable en el supuesto de que los derechos se adquieran al amparo de la legislación nacional correspondiente al Estado miembro al que se refiere el Reglamento. Creo, más bien, que la sentencia pronunciada en el asunto 279/82, Jerzak (Rec. 1983, p. 2603) muestra lo contrario.

No ofrece dudas el hecho de que el Reglamento no afecta la competencia de los Estados miembros para fijar las condiciones con arreglo a las cuales pueden concederse prestaciones incluso por el Estado miembro designado por el Reglamento, en relación a determinada persona: véanse los asuntos 110/79, Coonan (Rec. 1980, p. 1445); 70/80, Vigier (Rec. 1981, p. 229), y 275/81 Koks (Rec. 1982, p. 3013). Esto mismo es aplicable, *a fortiori*, a los sistemas de seguridad social de aquellos Estados que no sean el Estado designado respecto a una persona determinada en el Reglamento.

Por todo lo dicho, en mi opinión, el artículo 13, apartado 1, deber ser interpretado, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14, letra c), al cual no nos referimos en el caso de autos, en el sentido de que a nadie se le pueda obligar a afiliarse a los regímenes de la seguridad social de más de un Estado miembro. Ahora bien, en nada obsta el Reglamento para que las personas puedan beneficiarse de las prestaciones que pudiera concederle otro Estado miembro, a elección de las mismas o con carácter voluntario.

En la medida en que la respuesta a la tercera cuestión exige pronunciarse al respecto, se desprende del asunto 51/73, Sociale Verzekeringsbank contra Smieja (Rec. 1973, p. 1213), así como del asunto 92/81, Camera contra INAMI (Rec. 1982, p. 2213), que el artículo 10 del Reglamento nº 1408/71 debe interpretarse en el sentido de que un particular conserva el derecho a percibir pensiones y prestaciones adquiridas al amparo de la legislación de uno o más Estados miembros, aun después de haber trasladado su residencia a otro Estado miembro, «pero en ningún caso se le puede impedir que adquiera tal derecho por el mero hecho de que no resida en el territorio del Estado en el que está situada la institución responsable del pago» ** (Camera contra INAMI, apartado 14, p. 2224). No consigo comprender, como sí lo consigue, aparentemente, la Comisión, cómo estos asuntos pueden conciliarse con el asunto 32/77, Giuliani (Rec. 1977, p. 1857). El tenor del artículo 10 parece indicar, de alguna manera, que la restricción por razón de no residencia afecta no tanto a la adquisición de los derechos, sino al pago de las prestaciones, una vez adquiridos los derechos. Sin embargo, cualquiera que sea la postura que se adopte respecto a aquellas prestaciones derivadas de una afiliación obligatoria en el Estado al que hace referencia el artículo 13, apartado 1, del Reglamento, no me parece que el artículo 10 esté contemplando el supuesto de la adquisición de derechos en el marco de lo que he dado en llamar una afiliación voluntaria, o lo que puede ser contemplado como un seguro adicional, al amparo de la legislación de un Estado distinto de aquél en el que el particular está obligado a afiliarse. Por consiguiente, no me parece que lo previsto en el artículo 91, letra c), de la Ley general neerlandesa reguladora de la incapacidad laboral sea incompatible con el artículo 10 del Reglamento, en la medida en que están haciendo referencia a la adquisición de un derecho de asegurarse voluntariamente o adicionalmente. Sobrepasa el ámbito del caso de autos, a mi parecer, plantearse la postura a adoptar en el supuesto de que, una vez adquiridos los derechos, se deniegue el abono de las prestaciones por razón de la no residencia de la persona que los ha adquirido.

Así pues, por todo lo dicho, creo que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional deben responderse de la manera siguiente:

1) A tenor de lo previsto en el artículo 13, apartado 2, letra a), del Reglamento del Consejo nº 1408/71, un particular sigue sujeto a la legislación del Estado en el que ha ejercido su última actividad laboral, aun cuando esta última haya finalizado.

2) El trabajador al que se aplique el artículo 13, apartado 2, letra a), sólo puede estar afiliado obligatoriamente en el Estado miembro indicado en el artículo citado. No obstante, nada se opone a que otro Estado miembro, si así lo desea, le conceda prestaciones de seguridad social o que el trabajador pueda afiliarse voluntariamente a un sistema de seguridad social en otro Estado miembro, al que pudiera acogerse.

3) El requisito de residencia contemplado por el artículo 91, letra c) de la Ley general neerlandesa reguladora de lâ incapacidad laboral es compatible con el Reglamento nº 1408/71.

Corresponde al órgano jurisdiccional resolver sobre las costas en que ha incurrido la parte demandante en el proceso principal. El Gobierno neerlandés y la Comisión soportarán cada uno sus propias costas.