CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 9 de julio de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial sometida a este Tribunal procede del tribunal du travail de Bruxelles. Versa sobre la aplicabilidad, desde el punto de vista del Derecho comunitario, de la normativa belga sobre la utilización de idiomas en el ámbito judicial.

2. El demandante en el procedimiento principal es de nacionalidad belga. Solicitó una pensión de jubilación ante una autoridad belga, sobre la base de períodos de actividad profesional transcurridos en Bélgica. El Office national des Pensions (ONP), parte demandada en el procedimiento principal, denegó la pensión. Contra la decisión denegatoria, el peticionario presentó un recurso redactado en lengua francesa. Con arreglo a las normas de procedimiento del Derecho interno, el recurso hubiera debido presentarse en lengua neerlandesa, por lo cual el órgano jurisdiccional de remisión, de conformidad con las disposiciones de Derecho interno, está obligado a declarar de oficio la nulidad del recurso.

3. El órgano jurisdiccional que conoce de la causa (tribunal du travail de Bruxelles) desea saber, para la resolución de este litigio, si el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 [1] relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad debe interpretarse en el sentido de que dicho Reglamento y, en particular o incluso únicamente el apartado 4 de su artículo 84, se aplica a los trabajadores por cuenta ajena que sólo hayan estado sujetos a la legislación de un único Estado miembro, a saber, aquel cuya nacionalidad posean y en cuyo territorio hayan residido y trabajado.

4. En segundo lugar, desea saber si el artículo 3 del Reglamento nº 1408/71, debe interpretarse en el sentido de que prohíbe una discriminación tanto a favor como en perjuicio de los nacionales de un Estado, en relación con los nacionales de otros Estados miembros de las Comunidades Europeas que estén establecidos en el territorio del primer Estado citado.

5. En tercer lugar, pregunta si el apartado 1 del artículo 48 y el artículo 51 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, deben interpretarse en el sentido de que la libre circulación de los trabajadores deba quedar garantizada no sólo entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas, sino también dentro de dichos Estados, de manera que las medidas adoptadas por el Consejo de las Comunidades Europeas para establecer dicha libre circulación y, especialmente, el apartado 4 del artículo 84 del ya citado Reglamento nº 1408/71, resulten, asimismo, aplicables a los trabajadores por cuenta ajena que hagan uso de la libre circulación para residir, sucesivamente, en diferentes circunscripciones administrativas o judiciales de un mismo Estado, cuya nacionalidad posean, circunscripciones en las que se apliquen normas jurídicas diferentes, especialmente en cuanto a la lengua utilizada en el acto de incoación del proceso ante los tribunales competentes para conocer de los recursos en las materias contempladas por el artículo 4 del Reglamento nº 1408/71.

* Lengua original: alemán.

1 — En la redacción del Reglamento (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230 de 22.8.1983, p. 6).

6. Por lo que respecta al tenor de las cuestiones y a las disposiciones mencionadas del Derecho comunitario derivado y del Derecho nacional, me remito al informe del Juez Ponente.

7. En sus observaciones relativas a la petición de decisión prejudicial, la parte demandada comunicó al Tribunal de Justicia que denegó la solicitud de pensión previa referencia al principio de la unidad de carrera, teniendo en cuenta los derechos de pensión que correspondían al demandante con cargo al sistema de seguros de los funcionarios de las Comunidades Europeas. Esta referencia alegada por la parte demandada constituye, en las alegaciones de las partes, el punto de referencia para determinar que existe un elemento comunitario en la carrera profesional del demandante.

8. De los autos del órgano jurisdiccional remitente solicitados en su día por el Tribunal de Justicia cabe deducir que el demandante trabajó durante 29 años al servicio del Consejo de las Comunidades Europeas.

9. En relación con los restantes detalles de los hechos, las disposiciones aplicables y las alegaciones de las partes, me remito al informe del Juez Ponente.

B. Análisis

10. Para la respuesta a las cuestiones prejudiciales suscitadas, debe aclararse, en primer lugar, si el Derecho comunitario se aplica a una situación de hecho como la que constituye el origen del procedimiento principal.

11. El órgano jurisdiccional remitente ha señalado que la normativa interna sobre la utilización de idiomas podría obstaculizar la libre circulación de los trabajadores dentro del territorio del Estado belga. Por esta razón, plantea la cuestión de si las disposiciones del Derecho comunitario no prevalecen sobre dichas disposiciones del Derecho interno.

12. *I.* Según el *relato del órgano jurisdiccional remitente,* se trata de una situación puramente interna. Por consiguiente, procede examinar la situación jurídica, en primer lugar, partiendo de esta base.

13. En el ordenamiento jurídico comunitario existe un principio según el cual el Derecho comunitario no es aplicable a las situaciones puramente internas, al igual que los nacionales de un Estado miembro no pueden reclamar la igualdad de trato con los ciudadanos comunitarios de otras nacionalidades.[2] Por el contrario, los nacionales de un Estado miembro están perfectamente legitimados para invocar las disposiciones del Derecho comunitario cuando su situación presente elementos específicamente comunitarios.[3] Por regla general, se trata de situaciones transfronterizas, ya sea con ocasión de la adquisición de posiciones protegidas por el Derecho comunitario o del ejercicio de derechos adquiridos.

2 — Véanse las sentencias de 28 de marzo 1979, Saunders (175/78, Rec. p. 1129); de 28 de junio de 1984, Moser/Land Baden-Württemberg (180/83, Rec. p. 2539); de 23 de enero de 1986, Iorio/Azienda autonoma delle ferrovie dello stato (298/84, Rec. p. 251); de 27 de octubre de 1982, Morson y Jhanjan/Países Bajos (asuntos acumulados 35/82 y 36/82, Rec. p. 3723).

3 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 7 de febrero de 1979, Knoors/Staatssekretär für Wirtschaft (115/78, Rec. p. 399); de 6 de octubre de 1981, Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie (246/80, Rec. p. 2311); de 25 de febrero de 1986, Spruyt/Sociale Verzekeringsbank (284/84, Rec. p. 685); de 25 de febrero de 1986, De Jong/Sociale Verzekeringsbank (254/84, Rec. p. 671); de 27 de septiembre de 1988, Lenoir/Caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes (313/86, Rec. p. 5391).

14. Cabe apreciar que un ciudadano comunitario no tiene, necesariamente, que haber hecho uso de la libre circulación de los trabajadores en el marco de su carrera profesional activa para quedar comprendido en una situación regulada por el Derecho comunitario. Sin embargo, en todos los casos debe apreciarse un elemento transfronterizo.[4]

15. En su escrito, la Comisión alegó que la aplicabilidad del Derecho comunitario no exige necesariamente el ejercicio de la libre circulación de los trabajadores, y que, no obstante, debería existir un «elemento europeo». Según el relato fáctico *del órgano jurisdiccional remitente*, en el presente caso no cabe apreciar dicho «elemento europeo». En consecuencia, la cuestión se centra en determinar si, no obstante, es aplicable el apartado 4 del artículo 84 del Reglamento nº 1408/71 y, en su caso, en qué condiciones. Resulta, pues, necesario proceder a la interpretación de esta disposición en el contexto objetivo del Reglamento.

16. Debe partirse de la base jurídica y el objetivo del Reglamento nº 1408/71. En el artículo 51 del Tratado CEE, que constituye la base jurídica del Reglamento, se establece lo siguiente:

«El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, adoptará, en materia de Seguridad Social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes y a sus derechohabientes:

a) la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas;

b) el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros.»

17. Del artículo 51 del Tratado CEE no cabe deducir directamente ningún derecho de los particulares. Por el contrario, para el nacimiento de derechos directamente exigibles es necesaria la ejecución de este artículo.

18. Sobre la base de esta disposición se aprobó el Reglamento nº 1408/71, en cuyos considerandos puede leerse lo siguiente:

«considerando que, ante las importantes diferencias que median entre las diversas legislaciones nacionales en cuanto a su campo de aplicación *ratione personae*, es preferible sentar el principio según el cual *el Reglamento es aplicable a todos los nacionales de los Estados miembros*[5] asegurados dentro del marco de los regímenes de Seguridad Social instituidos en beneficio de los trabajadores por cuenta ajena;

considerando que las normas para la coordinación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social se insertan en el marco de la libre circulación de los trabajadores nacionales de los Estados miembros, y que deben

4 — Véase nota 3.

5 — El subrayado es mío.

contribuir, en consecuencia, a [...], *garantizándoles* en todo el ámbito de la Comunidad, por una parte, *la igualdad de trato* bajo las distintas legislaciones nacionales y, por otra, tanto a los trabajadores como a sus derechohabientes, el disfrute de las prestaciones de la Seguridad Social, cualquiera que sea el lugar donde trabajen o residan».

19. La interpretación de los distintos artículos del Reglamento no puede desvincularse de esta definición de su objetivo.

20. El campo de aplicación personal del Reglamento se define en el apartado 1 del artículo 2, de la forma siguiente:

«El presente Reglamento *se aplicará a los trabajadores* por cuenta ajena o por cuenta propia, que estén o hayan estado sometidos a la legislación de uno o de varios Estados miembros y *que sean nacionales de uno de los Estados miembros,* o [...]» [6]

21. Enteramente aislada de su contexto normativo, esta disposición (dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento según su artículo 4) podría considerarse base jurídica para invocar el Reglamento en todas las situaciones internas. Sin embargo, ello no estaría justificado. En efecto, el Reglamento nº 1408/71 es únicamente un Reglamento de coordinación, que no tiene ninguna incidencia en la articulación de las relaciones de los seguros. [7]

22. No existe necesidad de invocar la aplicación de una norma de Derecho comunitario en situaciones de Seguridad Social reguladas por el Derecho interno, ni justificación para hacerlo. En la medida en que no exista una base jurídica de Derecho comunitario para que se apliquen normas comunitarias, el recurso a las disposiciones comunitarias constituye una injerencia ilícita en las competencias de los Estados miembros y, en consecuencia, en el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros.

23. Deben tenerse en cuenta estas consideraciones a la hora de definir el ámbito de aplicación personal del Reglamento nº 1408/71. Por ello, para poder concluir que el Reglamento comunitario es aplicable, debe exigirse la presencia de un elemento transfronterizo o comunitario en la situación considerada. A este respecto, el elemento comunitario puede variar en función de las distintas situaciones y de la prestación reivindicada. En el caso de la reivindicación de prestaciones familiares, [8] por ejemplo, los criterios determinantes pueden ser distintos de los aplicables con ocasión de la reclamación de una pensión de jubilación. [9]

24. El Tribunal de Justicia ya ha expuesto, en el asunto Maris, [10] los criterios para el supuesto de la aplicabilidad del apartado 4

6 — El subrayado es mío.

7 — Sentencia de 24 de septiembre de 1987, Sociale Verzekeringsbank/De Rijke (43/86, Rec. p. 3611) y sentencia de 21 de febrero de 1991, Daalmeijer (C-245/88, Rec. p. I-555).

8 — Sentencia de 27 de septiembre de 1988, Lenoir (313/86, Rec. p. 5391).

9 — Sentencias de 25 de febrero de 1986, De Jong (254/84, Rec. p. 671) y Spruyt (284/84, Rec. p. 685).

10 — Sentencia de 6 de diciembre de 1977, Maris/Rijksdienst voor Werknemerspensioenen (55/77, Rec. p. 2327).

del artículo 84 del Reglamento nº 1408/71. En dicha sentencia puede leerse lo siguiente:

«No obstante, debe observarse que el apartado 4 del artículo 84 únicamente se refiere a las solicitudes de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71 y a los documentos presentados para la acreditación de sus derechos, y no al desarrollo general del procedimiento, que, por lo demás, se encuentra regulado por la legislación nacional de cada Estado» [11] *(traducción provisional).*

25. Asimismo, en la sentencia Maris, el Tribunal de Justicia declaró:

«Asimismo, procede subrayar que *el apartado 4 del artículo 84 únicamente* es aplicable *a los trabajadores que se hayan desplazado* entre dos o más Estados miembros, así como a sus derechohabientes, y que, además, esta disposición únicamente se refiere a procedimientos sobre la aplicación de la normativa comunitaria en materia de Seguridad Social y, en consecuencia, no a otros litigios en los cuales puede verse envuelto un trabajador, en determinadas circunstancias» [12] *(traducción provisional).*

26. Con arreglo al relato hecho por el órgano jurisdiccional de remisión de la situación sobre la cual debe pronunciarse, *el demandante no se desplazó nunca* entre dos o más Estados miembros; tampoco es posible determinar qué disposiciones comunitarias en materia de Seguridad Social son aplicables en el caso de autos. En estas circunstancias, el demandante, con la petición que formula, no se encuentra comprendido en el ámbito de aplicación personal del Reglamento nº 1408/71 y, en consecuencia, tampoco puede invocar el apartado 4 de su artículo 84.

27. Por consiguiente, debe responderse al órgano jurisdiccional de remisión que el apartado 4 del artículo 84, en relación con el artículo 2, del Reglamento nº 1408/71 no es aplicable a los trabajadores que únicamente estén sometidos a la legislación del Estado miembro cuya nacionalidad tengan y en cuyo territorio hayan residido y trabajado, a falta de un elemento de Derecho comunitario, que el artículo 3 del referido Reglamento no permite a los nacionales de un Estado miembro invocar la igualdad de trato con los trabajadores migrantes y, por último, que las disposiciones del Derecho comunitario adoptadas para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores no se aplican a las situaciones internas ni a las disposiciones administrativas que obstaculicen la libre circulación dentro del territorio del Estado.

28. *II.* La cuestión es cómo debe el órgano jurisdiccional de remisión tratar la *circunstancia alegada por la parte demandada* en el procedimiento principal en el sentido de que el demandante posee derechos a pensión con cargo al sistema de seguros de los funcionarios de las Comunidades Europeas por haber trabajado durante 29 años, como resultó del examen de los autos remitidos, al

11 — Véanse apartados 6 a 14.

12 — Ibidem, apartados 6 a 14; el subrayado es mío.

servicio del Consejo de las Comunidades Europeas.

29. Me parece evidente que el Tribunal de Justicia no puede limitarse a silenciar este hecho, ni dejar de tomar nota del mismo. Porque si así fuera, no sería necesario pedir aclaraciones a las partes del procedimiento principal. Y si éstas están facultadas para presentar aclaraciones, dichas aclaraciones también deberán tomarse en consideración. Cualquier otra forma de proceder vulneraría el principio del derecho de defensa, que también el Tribunal de Justicia debe respetar.

30. En este sentido, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta la referencia de la parte demandada al sistema de seguros de las Comunidades Europeas, y solicitó la remisión de los autos del procedimiento principal por parte del órgano jurisdiccional que plantea las cuestiones prejudiciales.

31. El hecho de que el Tribunal de Justicia deba tomar en consideración esta alegación no significa que ésta deba, necesariamente, servir de base para su decisión. El Tribunal de Justicia está vinculado, por una parte, por la petición de decisión prejudicial presentada por el órgano jurisdiccional remitente y, por otra, por sus normas de procedimiento. Por lo que respecta a la petición de decisión prejudicial presentada por el órgano jurisdiccional remitente, no menciona la circunstancia, posiblemente pertinente a efectos del Derecho comunitario, de que el demandante es titular de derechos de pensión al amparo del sistema de seguros de los funcionarios de las Comunidades Europeas, en las que trabajó durante 29 años. Sin embargo, sólo este elemento hace comprensibles sus cuestiones; sin este elemento, esas cuestiones son incomprensibles. El Gobierno británico, en su exposición, llamó la atención acerca de esta misma dificultad.

32. Por otra parte, procede observar que, si el órgano jurisdiccional remitente no menciona esta circunstancia, los legitimados para ser oídos en el procedimiento prejudicial no han tenido oportunidad de formular sus observaciones en relación con este punto. No obstante, dado que el Tribunal de Justicia, en el procedimiento prejudicial, únicamente puede adoptar su decisión sobre la base de las circunstancias sobre las cuales los legitimados para ser oídos hayan podido formular sus observaciones, la situación dada a conocer por la parte demandada en el procedimiento principal y precisada en los autos no puede servir de base para la adopción de una decisión. De otro modo, se estaría vulnerando igualmente el principio del derecho de defensa.

33. Por consiguiente, la circunstancia mencionada no debe ser tomada en consideración en la respuesta a la cuestión prejudicial.

Costas

34. Dado que el procedimiento prejudicial tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

35. Los gastos efectuados por los Gobiernos belga y británico no pueden ser objeto de reembolso.

C. Conclusión

36. Propongo, en consecuencia, que se dé la siguiente respuesta a las cuestiones planteadas:

«1) El apartado 4 del artículo 84, en relación con el artículo 2, del Reglamento (CEE) nº 1408/71 no se aplica a los trabajadores que únicamente estén sometidos a la legislación de un solo Estado miembro, del cual sean nacionales y en cuyo territorio hayan residido y trabajado, a falta de un elemento comunitario.

2) El artículo 3 del Reglamento nº 1408/71 impone la igualdad de trato de los trabajadores migrantes con los nacionales. No permite a los nacionales invocar la igualdad de trato con los trabajadores migrantes.

3) Las disposiciones del Derecho comunitario para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores únicamente son aplicables para el establecimiento de la libertad de circulación de los trabajadores entre los Estados Miembros. No se aplican a las situaciones internas ni a las disposiciones administrativas que obstaculicen la libre circulación dentro del territorio de un Estado.»