CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CLAUS GULMANN

presentadas el 18 de noviembre de 1993 *

1. El Raad van Beroep te 's-Gravenhage (en lo sucesivo, «Raad van Beroep») ha planteado dos cuestiones sobre la interpretación del Reglamento (CEE) nº 1408/71 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. [1] Dichas cuestiones se suscitaron en un litigio entre la empresa belga Rheinhold & Mahla NV (en lo sucesivo, «Rheinhold») y la Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid (en lo sucesivo, «Bedrijfsvereniging»), que en la referida rama se encarga del cobro de las cotizaciones de Seguridad Social.

2. Los hechos de autos son los siguientes:

Van Breugel Isolatie BV (en lo sucesivo, «Van Breugel») estaba establecida en los Países Bajos. En 1983 y 1984 realizó obras de aislamiento por cuenta de Rheinhold. Dichas obras se realizaron en Bélgica en régimen de subcontratación. En la resolución de remisión se dice que los trabajadores que realizaron dichas obras «tenían su residencia habitual en los Países Bajos, que ejercían en los Países Bajos actividades de la misma naturaleza, que existía un vínculo orgánico entre Van Breugel en los Países Bajos y los trabajadores durante su estancia en Bélgica y que la cesión de mano de obra tuvo lugar en los Países Bajos». En consecuencia, el Juez remitente parte de la base de que los trabajadores estaban sometidos a la legislación neerlandesa de Seguridad Social en virtud de la letra a) del apartado 1 del artículo 14 del Reglamento nº 1408/71 y que, por tanto, de conformidad con el Derecho neerlandés se debían pagar asimismo cotizaciones sociales en los Países Bajos por razón de las actividades realizadas en Bélgica. Se trata de cotizaciones con arreglo a la Werkloosheidswet, la Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, la Ziektewet y la Ziekenfondswet.

3. Van Breugel quebró sin haber pagado sus deudas a la Bedrijfsvereniging. En consecuencia, la Bedrijfsvereniging decidió reclamar a Rheinhold las cotizaciones impagadas que se adeudaban con motivo de las actividades realizadas en Bélgica en beneficio de Rheinhold, cotizaciones que ascendían a un importe de cerca de 50.000 HFL. Para ello, se basó en la Coördinatiewet Sociale Verzekering (en lo sucesivo, «CwSV»). Los artícu-

* Lengua original: danés.

1 — La versión del Reglamento (CEE) nº 1408/71 aplicable al caso de autos es la versión codificada por el Reglamento (CEE) nº 2001/83, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53). Esta versión está en vigor desde el 1 de julio de 1982 (véase el artículo 3 del Reglamento nº 2001/83)

los 16a a 16e de esta Ley disponen que, en determinadas condiciones, se puede responsabilizar a terceros del pago de cotizaciones sociales. Con arreglo a dicho artículo 16b, las cotizaciones impagadas por el subcontratista corren por cuenta del contratista principal.

Rheinhold, que niega ser responsable del pago de las cotizaciones impagadas, recurrió en apelación ante el Raad van Beroep contra la decisión de la Bedrijfsvereniging.

4. El Raad van Beroep en su resolución de remisión examina algunos de los argumentos alegados por Rheinhold y llega a la conclusión de que se habrían cumplido los requisitos formulados en la CwSV para reclamar a Rheinhold las cotizaciones impagadas «suponiendo que, con arreglo a las disposiciones pertinentes de la CwSV, se pudiera responsabilizar a personas [jurídicas] en el extranjero».

Según el Raad van Beroep, para responder a esta cuestión interesa saber si la CwSV, en especial los artículos 16a a 16e, está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71.

De la resolución de remisión se desprende que la duda que alberga el Raad van Beroep sobre este extremo se debe en particular al hecho de que ciertamente las normas especiales sobre responsabilidad van más allá de la coordinación del régimen neerlandés de Seguridad Social, pretendida por la CwSV, y a la inseguridad acerca de la cuestión de si el alcance del Reglamento es tan grande que, en su virtud, se pueda responsabilizar a terceros, que no están comprendidos en el ámbito de aplicación personal del Reglamento.

5. Todo ello condujo al Raad van Beroep a plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) ¿Está comprendida la Coördinatiewet Sociale Verzekering dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento (CEE) nº 1408/71?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿significa ello que, visto el objetivo perseguido por el artículo 51 del Tratado CEE, no se pueden ni deben excluir del campo de aplicación material los artículos 16a a 16e inclusive (Wet Ketenaansprakelijkheid) introducidos en la Coördinatiewet Sociale Verzekering?»

Las cuestiones planteadas

6. En el caso de autos se puede partir de la idea de que la legislación neerlandesa es aplicable en tanto en cuanto se trate de la existencia, el cálculo y la percepción de cotizaciones sociales que también debía pagar el subcontratista como consecuencia de obras realizadas en provecho de Rheinhold. Según el Raad van Beroep, los trabajadores que realizaron actividades en Bélgica por cuenta del subcontratista eran «trabajadores destacados» con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 14 del Reglamento nº 1408/71, [2] es decir, que se encontraban en una de las situaciones especiales para las que el Reglamento establece una excepción a la norma general formulada en el artículo 13, según la cual los trabajadores están sometidos a la legislación social del país en el que realizan actividades.

7. En este asunto se trata de la cuestión de si la circunstancia de que las relaciones jurídicas entre trabajadores, empresario e institución competente se rigen por la legislación neerlandesa implica que se puedan aplicar a una empresa extranjera, en relación con actividades realizadas en el extranjero, las disposiciones legales neerlandesas con arreglo a las cuales se puede responsabilizar a un tercero, en su condición de contratista principal, por el hecho de que el empresario no haya pagado cotizaciones sociales.

8. Según deduzco de la resolución de remisión, en opinión del Raad van Beroep la intención del legislador neerlandés fue que, con arreglo a la Wet Ketenaansprakelijkheid, también se pueda responsabilizar a las empresas extranjeras en relación con actividades realizadas en el extranjero. Esto queda confirmado en las observaciones del Gobierno neerlandés. Así pues, dado que las referidas normas pretenden tener un efecto extraterritorial, independientemente de si están comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71, cabe preguntarse cuál es propiamente el contexto de las cuestiones planteadas. Cabe pensar que el Raad van Beroep sólo desea asegurarse de que el resultado perseguido por el legislador neerlandés, pero que no se deduce explícitamente de las referidas normas, se ajusta al resultado que se deriva del Reglamento nº 1408/71. Tampoco cabe excluir que el Raad van Beroep haya planteado las cuestiones porque se pregunta si el resultado perseguido por el régimen neerlandés no es contrario al Derecho comunitario. También puede ser importante responder a la cuestión de si el Reglamento nº 1408/71 es aplicable en una situación como la presente, dado que el artículo 92 de dicho Reglamento ofrece la posibilidad de cobrar cotizaciones adeudadas en el territorio de otro Estado miembro.

2 — Esta disposición reza como sigue: «La persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro al servicio de una empresa de la que dependa normalmente y destacada en el territorio de otro Estado miembro por esta empresa con el fin de efectuar allí un trabajo por su cuenta, quedará sujeta a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de este trabajo no exceda de doce meses y que no sea enviada en sustitución de otra persona que haya llegado al término del período por el que ha sido destacada.»

Cualquiera que sea el contexto de la remisión prejudicial, no hay motivo alguno para dudar de la pertinencia de la cuestión planteada por el Raad van Beroep, de si una disposición como el artículo 16b de la CwSV está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71.

9. Sin embargo, es dudoso que el Tribunal de Justicia deba pronunciarse sobre la primera cuestión, a saber, si la CwSV como tal está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71.

Esta cuestión puede estar inspirada en la idea, posiblemente expresada por la Bedrijfsvereniging ante el Raad van Beroep, de que, cuando los elementos esenciales de una legislación están comprendidos íntegramente en el ámbito de aplicación del Reglamento, de ello se puede inferir que dicho régimen en su conjunto está comprendido en el Reglamento.

10. Tal como se ha expuesto, la CwSV entró en vigor en 1954 y, como su nombre indica, tiene por finalidad coordinar el contenido de ciertos conceptos que desempeñan una función en la aplicación de las distintas leyes en materia de Seguridad Social. Así por ejemplo, dicha ley regula qué debe entenderse por el concepto de «salario».

Difícilmente se puede dudar de que tales preceptos, que precisan y completan en puntos importantes disposiciones de las leyes de Seguridad Social mencionadas en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento, están comprendidos asimismo en el ámbito de aplicación del Reglamento (véase al respecto la jurisprudencia citada más adelante sobre la interpretación del apartado 1 del artículo 4). Todas las partes que han presentado observaciones en el presente asunto dan por sentado que en todo caso la mayor parte de las disposiciones de la CwSV también están comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71.

11. Sin embargo, ello no justifica la conclusión de que la disposición sobre la que versa este asunto, el artículo 16b de la CwSV, también esté comprendida *ipso facto* en el ámbito de aplicación del Reglamento. No puede ser que una disposición, por el único hecho de estar recogida en una ley que por lo demás está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento, deba considerarse asimismo como incluida en el ámbito de dicho Reglamento. [3] También a la inversa, del mero hecho de que una disposición esté recogida en una ley, que por lo demás manifiestamente no está cubierta por el Reglamento, no cabe deducir que dicha disposición quede fuera del ámbito de aplicación del Reglamento. [4] De lo que se trata es de si se puede considerar que la referida disposición tiene, en el sentido del Reglamento, una relación suficientemente relevante con el régimen de las ramas de Seguridad Social mencionadas en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento.

12. Habida cuenta de cuanto las partes han dicho sobre el contenido de la CwSV, el

3 — Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1976, Mouthaan (39/76, Rec. p. 1901), apartados 17 a 21.

4 — Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de junio de 1992, Paletta (C-45/90, Rec. p. I-3423), apartados 13 a 17.

Tribunal de Justicia podría responder afirmativamente a la primera cuestión, sin perjuicio de que dicha respuesta no implique necesariamente que los artículos 16a a 16e también están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71. Por otra parte, también hay que reconocer que en el presente asunto no hay motivo para examinar todas las disposiciones de la CwSV, de modo que puede ser bastante difícil calcular las consecuencias de una respuesta afirmativa. Si, con todo, se piensa que la respuesta a la primera cuestión no es decisiva y, por tanto, no es necesaria para adoptar una postura con respecto a la cuestión sobre la que realmente discrepan las partes, propongo al Tribunal de Justicia que considere dejar sin respuesta a dicha pregunta.

¿Una disposición como el artículo 16b de la CwSV está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71?

13. Según se ha dicho, los artículos 16a a 16e en su forma actual fueron introducidos mediante la Wet Ketenaansprakelijkheid de 1981. Esta ley ha introducido importantes modificaciones en las disposiciones en las que se regula quién está obligado a pagar las cotizaciones sociales. Así, en el artículo 16a se recoge una disposición según la cual las empresas «cesionarias» de mano de obra son responsables de las cotizaciones que el «cedente» haya dejado sin pagar. Como se ha dicho, el artículo 16b prevé una responsabilidad comparable del contratista principal en caso de impago por el subcontratista. Los artículos 16c a 16e contienen normas complementarias para las situaciones de responsabilidad contempladas en los artículos 16a y 16b.

Como ya he dicho antes, el Raad van Beroep parte de la base de que en el caso de autos se trata de una situación contemplada en el artículo 16b. Por esta razón y dado que existen determinadas diferencias entre la situación en la que se cede mano de obra y la situación en la que se trata de contratación de obras, propongo a la consideración del Tribunal de Justicia que en su respuesta se limite a la norma contenida en el artículo 16b.

14. Las normas especiales de responsabilidad han sido instituidas para combatir los problemas que se plantean en relación con el hecho de que se abuse a gran escala de construcciones como «cesión de mano de obra» y «subcontratación» para eludir el pago de cotizaciones sociales. Es innegable que las referidas normas de responsabilidad constituyen un medio adecuado para combatir abusos. Además, en todo caso parece que Bélgica y Alemania existen normas de alcance similar, aunque su contenido sea distinto y/o más limitado.

15. Mientras que Rheinhold afirma que una disposición como el artículo 16b de la CwSV no está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71, las demás partes que han presentado observaciones en

el presente asunto, a saber, la Bedrijfsvereniging, los Gobiernos neerlandés, alemán y griego y la Comisión, estiman una por una que tal disposición está comprendida en el ámbito del Reglamento.

16. Estos últimos alegan, en mi opinión acertadamente, que determinadas disposiciones, aunque no estén recogidas en leyes que regulan directamente las ramas de Seguridad Social mencionadas en el artículo 4 del Reglamento, están comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento, si se puede considerar que guardan una relación suficientemente relevante con dichas leyes y que ello es el caso de disposiciones que regulan el cobro de cotizaciones sociales del empresario.

17. Las partes coinciden en que según jurisprudencia del Tribunal de Justicia es irrelevante el hecho de que la CwSV no aparezca en la lista de regímenes que, según la declaración hecha por el Gobierno neerlandés con arreglo al artículo 5 del Reglamento, están comprendidas por el Reglamento. [5]

18. Asimismo, consta que el Tribunal de Justicia rechaza una interpretación estricta del ámbito de aplicación definido en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento y que parte de la base de que el Reglamento es aplicable a los referidos regímenes de Seguridad Social en su conjunto: véase al respecto la sentencia Jansen, en la que el Tribunal declaró que las disposiciones alemanas en materia de reembolso de cotizaciones de Seguridad Social estaban comprendidas en el ámbito del anterior Reglamento nº 3. [6]

19. También es indiscutible que el Reglamento es aplicable a disposiciones nacionales en materia de cobro de cotizaciones sociales. A este respecto me remito, entre otras, a la sentencia Foot-Ball Club d'Andlau, en la que el Tribunal de Justicia consideró que con arreglo al Reglamento «el empresario establecido en un estado miembro distinto de aquel cuya legislación de Seguridad Social sea aplicable al trabajador, siempre que esté exento de cotizar a las instituciones de Seguridad Social de su propio Estado, deberá abonar las cotizaciones previstas por la legislación aplicable al trabajador». [7]

Por consiguiente, se puede dar por sentado que las disposiciones en materia de cobro de cotizaciones sociales relativas a las ramas de Seguridad Social mencionadas en el artículo 4 también están comprendidas en el ámbito del Reglamento si dichas cotizaciones se perciben de empresarios extranjeros.

20. Con excepción de Rheinhold, todas las partes que han presentado observaciones en

5 — Sentencia de 27 de enero de 1981, Vigier (70/80, Rec. p. 229).

6 — Sentencia de 5 de mayo de 1977, Jansen (104/76, Rec. p. 829), párrafo cuarto del apartado 6.

7 — Sentencia de 24 de junio de 1978, Foot-Ball Club d'Andlau (8/75, Rec. p. 739), apartado 17.

este asunto llegan a la conclusión de que lo mismo es válido para las disposiciones con arreglo a las cuales se puede responsabilizar del pago de las cotizaciones impagadas por el empresario a otras personas distintas del empresario directo, es decir personas que deben calificarse de terceros con respecto al trabajador, al empresario y a la institución competente.

Consideran irrelevante el que la obligación de pago se extienda a terceros y no sólo incumba al empresario.

21. Sin embargo, surge la pregunta de si esta concepción es correcta. En mi opinión, el Raad van Beroep ha afirmado acertadamente que un tercero como Rheinhold no está comprendido directamente en el ámbito de aplicación personal del Reglamento.

Como se ha dicho, el apartado 2 del artículo 4 y el artículo 92 del Reglamento ofrecen evidentes puntos de conexión a la tesis de que están comprendidas en el Reglamento disposiciones relativas a la obligación que incumbe al empresario de soportar las cotizaciones sociales. Sin embargo, no existen tales puntos de conexión para la tesis de que el Reglamento también es aplicable a disposiciones relativas a la responsabilidad de terceros por el pago de cotizaciones sociales. [8]

22. Opino que ni en la jurisprudencia ni en ninguna disposición del Reglamento se puede encontrar un respuesta inequívoca a esta pregunta.

Por tanto, cabe preguntarse en qué medida se puede deducir de la finalidad del Reglamento que las disposiciones de éste, en especial la letra a) del apartado 1 del artículo 14 relativo a la legislación aplicable, también son aplicables a disposiciones de Derecho nacional con arreglo a las cuales la institución competente pueda responsabilizar a terceros del pago de cotizaciones sociales.

23. Como se ha dicho, es indudable que una norma de responsabilidad como la presente constituye un medio eficaz para combatir abusos que existen realmente, que, por tanto, es un medio adecuado para asegurar la financiación de los regímenes de Seguridad Social y que, en consecuencia, también se puede considerar que tiene por finalidad la protección de los trabajadores en general.

8 — El Reglamento únicamente contiene una disposición en la que se trata explícitamente de la situación jurídica de terceros, a saber, el artículo 93, que se refiere a los derechos de la institución competente frente a terceros responsables.

Sin embargo, el hecho de que el empresario no pague las cotizaciones no influye directamente en la cuantía de las prestaciones que se pagan a los trabajadores afectados. La única importancia que la norma de responsabilidad tiene para el trabajador individual es que se asegura el cobro de las cotizaciones con las que deben financiarse los regímenes de Seguridad Social.

Por tanto, la finalidad primordial del artículo 16b es asegurar dicha financiación limitando el riesgo que en otro caso la quiebra del empresario acarrearía. En mi opinión, éste es un riesgo distinto de los riesgos cubiertos por los regímenes legales mencionados en el apartado 1 del artículo 4.

24. Por otra parte, contra la aplicabilidad del Reglamento a la disposición controvertida se puede alegar que también se debe tener en cuenta los intereses de los terceros extranjeros, que no se puede excluir que una responsabilidad que recaiga sobre un contratista extranjero puede obstaculizar la libre circulación de servicios y que las disposiciones que dan lugar a la aplicación de normas nacionales, según las cuales se imponen obligaciones a empresas extranjeras con motivo de actividades realizadas en el extranjero, deben ser suficientemente claras.

25. El hecho de que se debe tener en cuenta los intereses de los terceros extranjeros afectados es, en mi opinión, uno de los elementos que el Tribunal de Justicia debe tomar en consideración en su apreciación. En caso de que el Reglamento sea aplicable en concreto a una disposición como de la CwSV, con arreglo al cual los empresarios extranjeros también pueden ser tenidos por responsables del pago de cotizaciones sociales, puede tener graves consecuencias económicas para los terceros de buena fe.

La aplicación de la referida norma de responsabilidad a los empresarios extranjeros implica que éstos deben conocer la ley neerlandesa. Quizá ésta no sea una exigencia injusta, dado que dichos contratistas emplean subcontratistas neerlandeses. Por otra parte, la ley neerlandesa ofrece a los contratistas principales la posibilidad de ingresar en una cuenta bancaria bloqueada las cantidades, comprendidas en el precio contratado, correspondientes a las cotizaciones sociales adeudadas y así limitar el riesgo que la aplicación de la CwSV implica.

Todo ello no obsta, sin embargo, para que la aplicación de la norma neerlandesa de responsabilidad en relación con contratistas extranjeros puede tener para dichos contratistas consecuencias radicales y difícilmente previsibles; consecuencias que, por otra parte, dichos contratistas extranjeros considerarán como una carga mucho más que sus compañeros neerlandeses, pues se espera de

ellos que conozcan disposiciones jurídicas extranjeras y que actúen consecuentemente. [9]

26. Rheinhold ha alegado que la aplicación de la norma neerlandesa controvertida a los contratistas principales extranjeros puede conducir a una restricción de la libre circulación de servicios perseguida por los artículos 59 y siguientes del Tratado (y de este modo también directamente a una restricción de la libre circulación de trabajadores perseguida por el artículo 48 de Tratado).

Las demás partes que han presentado observaciones en este asunto ponen en mayor o menor medida en duda la exactitud de esta idea y de todos modos opinan que eventuales restricciones no pueden dar lugar a la inaplicabilidad del Reglamento nº 1408/71 a una disposición como el artículo 16b de la CwSV.

27. Es difícil negar que la aplicación de la norma neerlandesa a los contratistas extranjeros pueda ser considerada como una carga que por lo menos puede restar interés a la utilización de los servicios de los contratistas neerlandeses. Sin embargo, no se puede sobreestimar el significado práctico de esta consecuencia. Los empresarios que tengan una visión clara de la situación jurídica pueden, en efecto, limitar considerablemente la posibilidad de tal riesgo. El principal obstáculo para la libre circulación de servicios estriba presuntamente en la inseguridad que se creará en quienes hacen uso de servicios transfronterizos, si estos tienen la impresión de correr el riesgo de verse obligados a atenerse a las disposiciones de la legislación del prestador de servicios, sin que ello resulte de normas claras, es decir, sin que exista un fundamento jurídico claro para sus obligaciones. [10]

28. En mi opinión, con areglo a las consideraciones anteriores no resulta muy fácil responder a la cuestión planteada. Normalmente hay una buena razón para ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento, cuando se puede considerar que dicha ampliación, como en el caso de autos, en cierta medida, aunque limitada, protege los intereses de los trabajadores y elimina las desventajas de trabajar en otro Estado miembro. Además, también se puede alegar buenas razones materiales para conceder efecto extraterritorial a la norma neerlandesa objeto de litigio.

9 — Según deduzco del régimen neerlandés, existe una «responsabilidad en cadena» — tal como resulta del propio nombre de la Ley modificativa de 1981— es decir que la responsabilidad última puede recaer en una empresa que, quizás como segundo, tercero o cuarto eslabón de la cadena, haya hecho uso en calidad de contratista principal de los servicios de un subcontratista, el cual, para la ejecución de sus obras, haya hecho uso a su vez de los servicios de otros subcontratistas, etc. Si entiendo bien el régimen neerlandés y sus consecuencias en semejante situación, ello puede dar lugar, por ejemplo, a que un contratista principal francés, que haya utilizado los servicios de un subcontratista belga, que a su vez haya hecho uso para una parte de sus obras de los servicios de un subcontratista neerlandés, pueda ser responsabilizado del pago de las cotizaciones sociales impagadas por el subcontratista neerlandés.

10 — Como se sabe, el Tribunal de Justicia ha hecho hincapié repetidas veces en que el Derecho comunitario debe ser claro y su aplicación previsible para los justiciables: véanse, entre otras, las sentencias de 22 de febrero de 1984, Klopenburg (70/83, Rec. p. 1075), apartado 11, y de 9 de julio de 1981, Grondand Frères (169/80, Rec. p. 1931), apartado 17.

Sin embargo, a esto se opone el que el Reglamento nº 1408/71, tal como dije antes, no contiene disposiciones que ofrezcan puntos de conexión suficientemente seguros a la tesis de que una disposición como el artículo 16b de la CwSV también es aplicable a terceros extranjeros (cuya situación jurídica, por lo demás, tampoco regula el Reglamento, abstracción hecha de una sola excepción expresa).

Teniendo en cuenta cuanto he dicho anteriormente sobre los intereses de terceros extranjeros y sobre la libre circulación de servicios, opino que no hay suficientes puntos de conexión para interpretar el Reglamento nº 1408/71 en el sentido de que también sea aplicable a una disposición nacional como el artículo 16b de la CwSV.

29. Si las razones que puedan alegarse para conceder efecto extraterritorial a disposiciones como el artículo 16b de la CwSV tienen tanto peso que los Estados miembros consideran deseable que haya una normativa sobre este punto, podrían adoptar una norma comunitaria con este alcance y, en su caso, modificar el Reglamento nº 1408/71. Opino que, en caso de que se adoptara semejante norma, no podría ponerse en duda su legalidad alegando que podría obstaculizar la libre circulación de servicios. En efecto, una parte de estos obstáculos quedaría ya suprimida por haberse aclarado la situación jurídica y dichos obstáculos, con todo, estarían justificados por los fines dignos de protección que con tal norma se perseguirían y serían proporcionales a estos fines.

Conclusión

30. Habida cuenta de cuanto precede, propongo a la consideración del Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Raad van Beroep:

«Una disposición como el artículo 16b de la Coördinatiewet Sociale Verzekering no está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71.»