CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS presentadas el 22 de abril de 1993 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente caso, el Hoge Raad de los Países Bajos ha planteado a este Tribunal cinco cuestiones relativas a la interpretación del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1390/81 (DO 1981, L 143, p. 1), que extendió su aplicación a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (en lo sucesivo, «Reglamento»).

2. El Sr. Zinnecker, demandado en el procedimiento principal, es un nacional alemán que residió en la República Federal de Alemania durante 1982. Explotaba, como trabajador por cuenta propia, puestos de venta ambulante de productos alimenticios tanto en Alemania como, desde el 10 de abril al 24 de octubre de 1982, en los Países Bajos. Durante dicho período, sus actividades se repartían aproximadamente a partes iguales entre los Países Bajos y Alemania. Sus puestos de venta en los Países Bajos estaban situados en el parque recreativo con ponis de Slagharen, en Slagharen. Al parecer, no sólo explotó puestos de venta en los Países Bajos durante el período anteriormente mencionado, que es el período pertinente a efectos del presente procedimiento, sino todos los años durante la temporada en que el parque de Slagharen se encontraba abierto. Cada año, suscribía un contrato verbal con el operador del parque mediante el cual obtenía el derecho a ejercer su actividad.

3. Por lo que respecta a sus actividades en Alemania durante 1982, el Sr. Zinnecker no estaba asegurado con carácter obligatorio en dicho Estado contra una o varias contingencias correspondientes a las ramas de un régimen de seguridad social al que se aplique el Reglamento. Tampoco estaba cubierto por un seguro voluntario. Aunque podía haberse afiliado al seguro de jubilación (Rentenversicherung), no lo hizo.

4. La legislación neerlandesa establece un régimen general de seguro al que se encuentran afiliadas dos categorías de personas: a) las personas residentes en los Países Bajos, y b) las personas no residentes que trabajan por cuenta ajena en los Países Bajos. Aunque el Sr. Zinnecker no formaba parte de ninguna de esas categorías, las autoridades neerlandesas competentes le enviaron una liquidación de las cotizaciones que adeudaba al régimen general por el período comprendido entre julio y diciembre de 1982. En sus observaciones escritas, el Gobierno neerlandés señala que el período de liquidación se inició en julio de 1982 debido a la entrada en vigor del Reglamento nº 1390/81, que extendió a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias, la aplicación del

* Lengua original: inglés.

Reglamento nº 1408/71 original, y que era aplicable desde el 1 de julio de 1982.

5. De conformidad con la liquidación enviada al Sr. Zinnecker, la cantidad que adeudaba era de 8.335 HFL, calculada sobre la base de unos ingresos de 36.763 HFL. A raíz de una reclamación por su parte, se redujo la liquidación en varias ocasiones. Según la liquidación definitiva, la suma adeudada era de 3.407 HFL, calculada sobre la base de unos ingresos de 16.339 HFL y un período de seguro de ciento ochenta días. El Sr. Zinnecker interpuso un recurso contra dicha liquidación ante el Tribunal de Apelación Regional (Gerechtshof), que anuló la liquidación.

El Ministro de Finanzas (Staatssecretaris van Financiën) presentó un recurso contra la resolución del Tribunal de Apelación Regional ante el Hoge Raad.

6. El Hoge Raad planteó a este Tribunal las siguientes cuestiones:

«1) En el caso de una persona que residiera en la República Federal de Alemania durante el segundo semestre de 1982 y ejerciera una actividad profesional por cuenta propia tanto en la República Federal de Alemania —donde no estaba asegurada con carácter obligatorio en el marco de un régimen de Seguridad Social, al no ser trabajador por cuenta ajena ni pertenecer a un grupo profesional asimilado a los trabajadores por cuenta ajena, ni tampoco con carácter voluntario— como en los Países Bajos, repartida aproximadamente a partes iguales entre ambos Estados, ¿procede responder a la cuestión de si era trabajador por cuenta propia a efectos del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, 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, basándose en la definición del concepto de trabajador por cuenta propia correspondiente a los Países Bajos o en la correspondiente a la República Federal de Alemania que dan las disposiciones de la frase introductoria y del inciso ii) de la letra a) del artículo 1 del Reglamento, en relación con las de los puntos C (República Federal de Alemania) e I (Países Bajos) del Capítulo I del Anexo I de dicho Reglamento?

2) Si procede responder a la primera cuestión en el sentido de que no sólo resulta determinante la definición correspondiente a la República Federal de Alemania, sino también, o únicamente, la definición correspondiente a los Países Bajos, el hecho de que, según la legislación nacional neerlandesa, una persona, como la contemplada en la primera cuestión, no esté asegurada con carácter obligatorio por no ser residente, ¿impide considerar que le son aplicables las disposiciones de la frase introductoria y el inciso ii) de la letra a) del artículo 1, en relación con el punto I (Países Bajos) del Anexo I?

3) Si las respuestas a las cuestiones primera y segunda tienen por consecuencia que tan sólo pueda considerarse trabajador por cuenta propia a una persona, como la contemplada en la primera cuestión, en virtud de las actividades que ejerce en los Países Bajos, ¿deben, no obstante, tomarse en consideración también, a efectos de la aplicación de la frase introductoria y el apartado 2 del artículo 14 *bis* del Reglamento, las actividades ejercidas en la República Federal de Alemania, como consecuencia de lo cual

se aplicaría al interesado la legislación de este último Estado, o únicamente las ejercidas en los Países Bajos, lo que tendría por consecuencia, de conformidad con la frase introductoria y la letra b) del apartado 2 del artículo 13, la aplicación al mismo de la legislación de los Países Bajos?

4) Si una persona, como la contemplada en las cuestiones anteriores, está sometida a la legislación neerlandesa, que, a efectos del presente caso, prevé un régimen general de seguros sociales al que sólo están afiliados los residentes, ¿procede, de conformidad con la frase introductoria y la letra b) del apartado 2 del artículo 13 del Reglamento, considerar asegurada a dicha persona, aunque no sea residente, a efectos de la aplicación del referido régimen?

5) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión:

La persona de que se trata, ¿estará asegurada en los Países Bajos exclusivamente durante el período en que ejerza sus actividades en territorio neerlandés?»

7. Las tres primeras cuestiones plantean fundamentalmente dos problemas. En primer lugar, cuando una persona ejerce actividades por cuenta propia en el territorio de dos o más Estados miembros, ¿cuál es el Estado cuya legislación determina si tiene la condición de trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1 y, por tanto, si está comprendido dentro del ámbito de aplicación personal del Reglamento? En segundo lugar, se plantea la cuestión de cuál es la legislación aplicable a una persona en la situación del Sr. Zinnecker. Mediante las cuestiones cuarta y quinta, el órgano jurisdiccional de remisión pretende saber, en el caso de que se establezca que una persona en dicha situación está sometida a la legislación neerlandesa, si debe considerarse que dicha persona está asegurada con arreglo al sistema de Seguridad Social neerlandés a pesar de no ser residente en los Países Bajos y, de ser así, si está asegurada con arreglo a dicho sistema únicamente durante el período en que ejerza actividades en el territorio de los Países Bajos.

8. Antes de analizar los problemas anteriormente identificados, examinaré las disposiciones pertinentes del Reglamento. Por razones de comodidad, me remitiré a las disposiciones del Reglamento tal como aparecen en la versión codificada contenida en el Anexo I del Reglamento (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53).

9. En el artículo 2 se define el ámbito de aplicación *ratione personae* del Reglamento. En el apartado 1 del artículo 2 se dispone lo 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 [...]»

10. Con arreglo a la letra a) del artículo 1, para los fines de aplicación del Reglamento, las expresiones «trabajador por cuenta ajena» y «trabajador por cuenta propia» designan a toda persona:

« i) que esté asegurada en virtud de un seguro obligatorio o facultativo continuado contra una o varias contingencias

correspondientes a las ramas de un régimen de Seguridad Social, que se aplique a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia;

ii) que esté asegurada con carácter obligatorio contra una o varias contingencias correspondientes a las ramas a las cuales se aplica el presente Reglamento, en el marco de un régimen de Seguridad Social que sea de aplicación a todos los residentes o al conjunto de la población activa:

— cuando las formas de gestión o de financiación de este régimen permitan identificarla como trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia,

o

— cuando, a falta de tales criterios, esté asegurada en virtud de un seguro obligatorio o facultativo continuado contra alguna otra contingencia especificada en el Anexo I, en el marco de un régimen aplicable a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia o de un régimen mencionado en el inciso iii) o, a falta de un régimen semejante en el Estado miembro afectado, cuando responda a la definición dada en el Anexo I;

[...]»

11. En el Anexo I del Reglamento se dispone:

«I. Trabajadores por cuenta ajena y/o trabajadores por cuenta propia

[Incisos ii) e iii) de la letra a) del artículo 1 del Reglamento]

[...]

C. ALEMANIA

Cuando la institución competente para la concesión de las prestaciones familiares de conformidad con el capítulo 7 del Título III del Reglamento sea una institución alemana, se considerará en el sentido del inciso ii) de la letra a) del artículo 1 del Reglamento:

[...]

b) trabajador por cuenta propia aquella persona que ejerza una actividad por cuenta propia y que esté obligada a:

— asegurarse o cotizar para el riesgo de vejez en un régimen de trabajadores por cuenta propia,

o

— asegurarse en el marco del seguro obligatorio de vejez.

[...]

I. PAISES BAJOS

Se considerará trabajador por cuenta propia con arreglo al inciso ii) de la letra a) del artículo 1 del Reglamento, aquella persona que ejerza una actividad o una profesión sin contrato de trabajo.

[...]»

12. El Título II (artículos 13 a 17) del Reglamento, titulado «Determinación de la legislación aplicable», contiene las normas de conflicto de leyes que determinan la legislación aplicable a los trabajadores migrantes. La jurisprudencia de este Tribunal establece claramente que las disposiciones del Título II tienen un doble objetivo. Por una parte, están dirigidas a impedir la aplicación simultánea de varios sistemas legislativos nacionales a las personas contempladas por el Reglamento y, por otra, a evitar que dichas personas queden privadas de protección en materia de Seguridad Social a falta de legislación que les sea aplicable (véanse las sentencias Kits van Heijningen, C-2/89, Rec. 1990, p. I-1755, apartado 12, y De Paep, C-196/90, Rec. 1991, p. I-4815, apartado 18). De conformidad con dichos objetivos, el apartado 1 del artículo 13 establece la siguiente norma general:

«[...] 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».

13. Por regla general, una persona está sometida a la legislación del Estado miembro en el que ejerce su actividad. Así, con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 13, la persona que ejerza una actividad por cuenta propia 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. No obstante, se han establecido algunas excepciones a dicha norma, incluida la excepción prevista en el apartado 2 del artículo 14 *bis*, cuyo tenor es el siguiente:

«La persona que ejerza normalmente una actividad por cuenta propia en el territorio de dos o más Estados miembros, estará sometida a la legislación del Estado miembro en cuyo territorio resida, si ejerce una parte de su actividad en el territorio de ese Estado miembro.»

El apartado 2 del artículo 14 *bis* se complementa con el apartado 4 del artículo 14 *bis*, en el que se dispone lo siguiente:

«Si la legislación a la que una persona debiera quedar sometida conforme a los apartados 2 o 3 no permite a dicha persona afiliarse, incluso con carácter voluntario, a un régimen de seguro de vejez, el interesado quedará sometido a la legislación del otro Estado miembro que le sería aplicable independientemente de estas disposiciones [...]»

14. Paso a examinar a continuación las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional tal y como han sido reformuladas anteriormente.

15. Como queda indicado, el primer problema suscitado por las cuestiones planteadas es el siguiente: cuando una persona ejerce actividades por cuenta propia en el territorio de dos o más Estados miembros, ¿cuál es el

Estado cuya legislación determina si tiene la condición de trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1 y, por ende, si está comprendido en el ámbito de aplicación personal del Reglamento?

16. El Gobierno neerlandés manifiesta que, para que una persona que ejerce actividades por cuenta propia en dos o más Estados miembros esté comprendida en el ámbito de aplicación personal del Reglamento, basta con que sea considerada trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1, habida cuenta de las definiciones dadas en el Anexo I, con arreglo a la legislación de uno de los Estados miembros en el que ejerce actividades.

17. El Gobierno neerlandés sostiene que el hecho de que, con arreglo a la legislación neerlandesa, una persona en la situación del Sr. Zinnecker no esté asegurada con carácter obligatorio por no residir en los Países Bajos no impide que dicha persona sea considerada un trabajador por cuenta propia a efectos del Reglamento. Según el Gobierno neerlandés, de la definición de trabajador por cuenta propia dada en el Anexo I por lo que respecta a los Países Bajos se desprende que, respecto de las actividades que ejerce en los Países Bajos, una persona en la situación del Sr. Zinnecker es un trabajador por cuenta propia, a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1, a pesar de no ser residente en los Países Bajos. Según el Gobierno neerlandés, de ello se deriva que esta persona está comprendida en el ámbito de aplicación personal del Reglamento.

18. El Sr. Zinnecker manifiesta que la cuestión de si una persona es un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1 depende de la definición de la expresión «trabajador por cuenta propia» dada en el Anexo I del Reglamento. El Anexo I ofrece distintas definiciones de dicho término para los distintos Estados miembros. Por tanto, debe determinarse cuál de las definiciones contenidas en el Anexo I se aplica en el caso de que una persona ejerza actividades en más de un Estado miembro. Según el Sr. Zinnecker, la cuestión de si una persona es un trabajador por cuenta propia se rige por la legislación del Estado miembro en el que ejerza sus actividades. De ello se desprende que, en relación con sus actividades en los Países Bajos, debe aplicarse la definición de «trabajador por cuenta propia» dada por la legislación neerlandesa y que, en relación con sus actividades en Alemania, debe aplicarse la definición de «trabajador por cuenta propia» dada por la legislación alemana.

19. La Comisión sostiene que la cuestión de si una persona es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia a efectos de la letra a) del artículo 1 debe determinarse con arreglo a la legislación del Estado miembro cuya legislación sea aplicable conforme a las normas de conflicto previstas en el Título II. La Comisión reconoce que este planteamiento no se ve sustentado por el tenor del apartado 1 del artículo 13, pero alega que viene dictado por los objetivos del Título II.

20. Según la Comisión, si se aceptara que las disposiciones del Título II se aplican únicamente a las personas que sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia a efectos de la letra a) del artículo 1, determinadas categorías de trabajadores migrantes podrían encontrarse en una situación en la que no podrían acogerse al régimen de Seguridad Social de ningún Estado miembro, aun cuando cumplieran los requisitos sustantivos para la afiliación a un régimen nacional de Seguridad Social. Ello sucedería, por ejem-

plo, en el caso de una persona que ejerciera actividades en un Estado miembro cuyo sistema de Seguridad Social se aplicara exclusivamente a los residentes, mientras que residiera en el territorio de otro Estado miembro cuyo régimen de Seguridad Social se aplicara exclusivamente a las personas que trabajaran por cuenta ajena en el mismo. En ese caso, el interesado no estaría comprendido en el ámbito de aplicación del régimen de Seguridad Social de ninguno de los Estados miembros y, por tanto, no sería un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia a efectos de la letra a) del artículo 1. De ello se deduce que dicha persona estaría fuera del ámbito de aplicación personal del Reglamento y, por tanto, no podrían aplicársele las disposiciones del Título II. No obstante, está claro que dicho resultado sería contrario a los objetivos del Reglamento, que pretende establecer un sistema completo de normas de conflicto con el fin de garantizar que es aplicable la legislación de algún Estado miembro.

21. La Comisión concluye que la cuestión de si una persona es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia a efectos de la letra a) del artículo 1 debe determinarse con arreglo a la legislación del Estado miembro cuya legislación sea aplicable conforme a las normas de conflicto del Título II. En consecuencia, en opinión de la Comisión, es necesario, en primer lugar, determinar la legislación aplicable a una persona en la situación del Sr. Zinnecker con arreglo a las normas de conflicto de leyes del Título II y, a continuación, determinar si dicha persona está comprendida dentro del ámbito de aplicación personal del Reglamento.

22. Debo decir que no encuentro convincente ninguno de los argumentos formulados. Como manifestó la Comisión en sus observaciones orales, no está claro qué conclusiones se derivan de los argumentos del Sr. Zinnecker. Si bien convengo con el Gobierno neerlandés en que el Sr. Zinnecker está comprendido dentro del ámbito de aplicación personal del Reglamento, no creo que los motivos que alega sustenten plenamente dicha conclusión.

23. Tampoco puedo aceptar los argumentos de la Comisión. Como la propia Comisión reconoce, su planteamiento no está sustentado por el tenor del apartado 1 del artículo 13. Con arreglo a dicha disposición, únicamente «las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento» están sometidas a las normas de conflicto del Título II. De ello se deduce que el Título II sólo se aplica a las personas que estén contempladas en el artículo 2, es decir, a las personas que sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia a efectos de la letra a) del artículo 1. Por consiguiente, la aplicación de las normas de conflicto especificadas en el Título II para determinar si una persona es un trabajador por cuenta propia a efectos de la letra a) del artículo 1 vendría a ser una petición de principio. Por otra parte, por los motivos que expondré más adelante, el planteamiento de la Comisión es contrario no sólo al tenor del Reglamento, sino también al sistema general del mismo. La Comisión afirma que su tesis está sustentada por la sentencia de este Tribunal en el asunto Metaalnijverheid/Mouthaan (39/76, Rec. 1976, p. 1901), apartado 6. No obstante, es evidente que en aquel asunto el Tribunal se ocupó de un problema diferente y no examinó el problema que se plantea en el caso de autos.

24. Las consideraciones que siguen aportan, en mi opinión, una solución compatible con el tenor y el sistema del Reglamento y que asimismo responde a la legítima preocupación de la Comisión por garantizar el cumplimiento de los objetivos de las normas previstas en el Título II.

25. En primer lugar, debe observarse que, en principio, el Reglamento se aplica únicamente a las personas que estén afiliadas a un régimen nacional de Seguridad Social. Ello se desprende claramente del cuarto considerando de la exposición de motivos de la versión original del Reglamento nº 1408/71 (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), cuyo tenor es el 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 asegurados dentro del marco de los regímenes de Seguridad Social instituidos en beneficio de los trabajadores por cuenta ajena; [...]»

26. El mismo principio se sigue en el Reglamento nº 1390/81 (DO 1981, L 143, p. 1), que extendió la aplicación del Reglamento nº 1408/71 a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias. El último considerando de la exposición de motivos de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

«considerando [...] que es necesario precisar en un Anexo el significado de los términos "trabajador por cuenta ajena" y "trabajador por cuenta propia" a efectos del Reglamento (CEE) nº 1408/71, cuando el interesado *esté asegurado en el marco de un régimen de Seguridad Social* que sea de aplicación a todos los residentes, a determinadas categorías de residentes o al conjunto de la población activa de un Estado miembro [...]» (el subrayado es mío).

27. De conformidad con dicho principio, la letra a) del artículo 1 define las expresiones «trabajador por cuenta ajena» y «trabajador por cuenta propia» como las personas que estén afiliadas a un régimen nacional de Seguridad Social. Como señala la Comisión, la cuestión de si una persona es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia a efectos de la letra a) del artículo 1 no depende de la legislación del Estado miembro en el que dicha persona ejerza su actividad, sino de que dicha persona esté asegurada en virtud de un régimen de Seguridad Social para trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia de un Estado miembro.

28. Ha quedado claro que, para que una persona sea un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1, es suficiente que esté afiliada a un régimen de Seguridad Social y reúna los requisitos especificados en dicha disposición en un solo Estado miembro. No es necesario, para que una persona esté comprendida en el ámbito de aplicación del inciso ii) de la letra a) del artículo 1, que esté afiliada a los regímenes de Seguridad Social de dos o más Estados miembros. De ello se desprende que, para que una persona en la situación del Sr. Zinnecker tenga la condición de trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1, es suficiente que esté afiliada a un régimen de Seguridad Social y reúna los requisitos establecidos en dicha disposición, habida cuenta de las disposiciones del Anexo I, en uno de los Estados miembros donde ejerza sus actividades.

29. El Derecho comunitario no especifica los requisitos de afiliación a un régimen nacional

de Seguridad Social, cuestión esta que corresponde, en principio, a los Estados miembros. Digo «en principio» porque este Tribunal ha reconocido que los conceptos de trabajador por cuenta ajena y trabajador por cuenta propia son expresiones del Derecho comunitario y deben interpretarse en un sentido amplio (véase, por ejemplo, con respecto a los trabajadores por cuenta propia, el asunto van Roosmalen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, 300/84, Rec. 1986, p. 3097). Este Tribunal declaró asimismo que una persona está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento si satisface los requisitos sustantivos de afiliación a un régimen nacional de Seguridad Social establecido por una legislación nacional, aun cuando no se hayan realizado los trámites necesarios para la afiliación a dicho régimen (véase la sentencia Metaalnijverheid/Mouthaan, 39/76, Rec. 1976, p. 1901, apartado 10).

30. No obstante, debe señalarse que, aunque los Estados miembros son, en principio, libres de determinar los requisitos de afiliación a sus regímenes nacionales de Seguridad Social, no están facultados para determinar el ámbito de aplicación territorial de su propia legislación. Esta es una cuestión que corresponde al Derecho comunitario. En el asunto Ten Holder/Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (302/84, Rec. 1986, p. 1827), este Tribunal declaró lo siguiente en el apartado 21 de la sentencia:

«Los preceptos que integran este Título II forman, en efecto, un sistema de normas de conflicto que se caracteriza por tener por efecto sustraer al legislador de cada Estado miembro la competencia para determinar el ámbito y los requisitos de aplicación de su legislación nacional, tanto por lo que respecta a los individuos que están sujetos a ella como al territorio dentro del cual las disposiciones nacionales surten efecto. Como el Tribunal de Justicia hizo notar en las sentencias dictadas el 23 de septiembre de 1982 (G. T. Kuijpers, 276/81, Rec. p. 3027, y G. F. Koks, 275/81, Rec. p. 3013), "los Estados miembros no disponen de la competencia para determinar en qué medida su legislación es aplicable en lugar de la de otro Estado miembro", debiendo "respetar las disposiciones vigentes del Derecho comunitario".»

Por tanto, está claro que las normas establecidas en el Título II prevalecen sobre las normas de los Estados miembros que determinan el ámbito de aplicación territorial de sus legislaciones de Seguridad Social. Este planteamiento está justificado por el objetivo del Título II, que, como ya se ha indicado, consiste en garantizar que las personas a las que se aplique el Reglamento estén sometidas a la legislación de un Estado miembro y sólo de uno. Si los Estados miembros estuvieran facultados para sustituir las normas de conflicto previstas en el Título II por sus propias normas, dicho objetivo quedaría frustrado. Una persona podría encontrarse sometida a la legislación de dos o más Estados miembros o fuera del ámbito de aplicación de la legislación de cualquier Estado miembro.

31. Dado que los Estados miembros no están facultados para determinar el ámbito de aplicación territorial de su propia legislación, un Estado miembro no puede denegar la afiliación a su régimen de Seguridad Social a una persona que reúna los requisitos sustantivos para la afiliación a dicho régimen fundándose en que esa persona no es residente en el territorio de dicho Estado. Tampoco puede un Estado miembro hacer extensiva la aplicación de su legislación de tal modo que someta a su propio régimen de Seguridad Social a personas que, conforme a las normas de conflicto del Título II, estén sometidas al régimen de Seguridad Social de otro Estado miembro.

32. De todo lo anterior cabe deducir dos conclusiones. Por una parte, con arreglo a la letra a) del artículo 1, el ámbito de aplicación del Reglamento se define mediante la remisión a las personas que están afiliadas al régimen de Seguridad Social de un Estado miembro, y, en principio, corresponde a los Estados miembros especificar los requisitos de afiliación a sus propios regímenes de Seguridad Social. Por otra parte, con arreglo al Título II, un Estado miembro no está facultado para determinar el ámbito de aplicación territorial de su propia legislación. Una interpretación sistemática del Reglamento exige que la letra a) del artículo 1 se interprete a la luz del Título II. De ello se desprende que un Estado miembro no debe tener la posibilidad de decidir, sobre la base de sus normas internas de determinación del ámbito de aplicación territorial de su legislación, si una persona es un trabajador por cuenta propia a efectos de la letra a) del artículo 1 y, por tanto, si está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Reglamento.

33. Por consiguiente, la conclusión que saco es que la cuestión de si una persona es un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1 depende de si satisface los requisitos sustantivos de afiliación a un régimen de Seguridad Social de un Estado miembro y reúne los requisitos especificados en dicha disposición, excluidos los requisitos relativos a la aplicación territorial de dicho régimen establecidos en la legislación nacional. La ventaja de este planteamiento es que es coherente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la que ha declarado que el concepto de trabajador por cuenta propia exige una interpretación amplia, y que impide que una persona que satisfaga los requisitos sustantivos de afiliación a un régimen de Seguridad Social se encuentre en una situación en la que no esté sometida a ninguna legislación nacional ante la imposibilidad de aplicar el Título II.

34. A continuación, examinaré si, sobre la base de la conclusión anterior, el Sr. Zinnecker es un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1.

35. Como ya se ha indicado, con arreglo a la legislación neerlandesa, las personas que son residentes en los Países Bajos están sometidas a un seguro obligatorio de la Seguridad Social y, con arreglo al Anexo I, todo aquel que ejerza una actividad o una profesión sin contrato de trabajo es un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1 por lo que respecta a los Países Bajos. De ello se desprende que, salvo el requisito de residencia, una persona en la situación del Sr. Zinnecker satisface, en virtud de sus actividades en los Países Bajos, los requisitos sustantivos de afiliación al régimen neerlandés de Seguridad Social y, por tanto, es un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1. De ello se desprende que está comprendido en el ámbito de aplicación *ratione personae* del Reglamento. En consecuencia, no es necesario examinar la aplicabilidad de las disposiciones del Anexo I relativas a Alemania, a las que se hace referencia en la primera cuestión del órgano jurisdiccional nacional y reproducidas en el punto 11 *supra*.

36. Puesto que una persona en la situación del Sr. Zinnecker está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Reglamento, la legislación que le es aplicable viene determinada por las normas de conflicto previstas en el Título II. En este contexto, procede señalar que, aunque el Anexo I define como trabajador por cuenta propia, a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1 en relación con los Países Bajos, a aquella persona que ejerza una actividad o una profesión sin

contrato de trabajo, el objetivo de dicha disposición no puede ser la determinación del ámbito de aplicación territorial de la legislación neerlandesa. La cuestión de si la legislación neerlandesa se aplica a una persona concreta viene determinada únicamente por las normas establecidas en el Título II del Reglamento, y no por las disposiciones del Anexo I, que sólo se refiere al ámbito de aplicación del Reglamento. Por tanto, paso a examinar la legislación de qué Estado miembro se aplica a una persona en la situación del Sr. Zinnecker conforme a las normas del Título II.

37. A tenor del apartado 2 del artículo 14 *bis*, la persona que ejerza normalmente una actividad por cuenta propia en el territorio de dos o más Estados miembros estará sometida a la legislación del Estado miembro en cuyo territorio resida, si ejerce una parte de su actividad en el territorio de ese Estado miembro. De los hechos expuestos en la resolución de remisión se desprende que, durante el período pertinente, el Sr. Zinnecker repartió su tiempo aproximadamente en partes iguales entre los Países Bajos y Alemania. De ello se deduce que, durante el período pertinente, estuvo sometido a la legislación de Alemania, país en el que residía.

38. El hecho de que el Derecho alemán no prevea un sistema de seguro obligatorio al que las personas en la situación del Sr. Zinnecker deban afiliarse no afecta en modo alguno a la aplicabilidad de las disposiciones del apartado 2 del artículo 14 *bis* en el caso de dicha persona. El apartado 4 del artículo 14 *bis* establece claramente que la norma de conflicto del apartado 2 del artículo 14 *bis* se aplica siempre y cuando el interesado tenga derecho a afiliarse con carácter voluntario a un régimen de seguro de jubilación en el Estado miembro donde resida. Unicamente si la legislación de dicho Estado miembro no permite a dicha persona afiliarse, ni siquiera con carácter voluntario, a un régimen de seguro de vejez, quedan sin aplicación las disposiciones del apartado 2 del artículo 14 *bis* y el interesado queda sometido a la legislación de uno de los restantes Estados miembros en que ejerce una actividad por cuenta propia. Como se ha indicado, el Sr. Zinnecker tenía derecho a afiliarse a un seguro de vejez en Alemania, pero no lo hizo. Por consiguiente, está claro que la legislación aplicable a una persona en su situación viene determinada por el apartado 2 del artículo 14 *bis*, y que, por tanto, está sometido a la legislación de Alemania.

39. Con arreglo al apartado 2 del artículo 14 *bis*, cuando una persona trabaje por cuenta propia en dos o más Estados miembros, únicamente será aplicable la legislación de uno de dichos Estados. Ello se deriva claramente de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 14 *quinquies*, en el que se establece que la persona a la que se hace referencia, *inter alia*, en el apartado 2 del artículo 14 *bis*, será considerada, a efectos de la aplicación de la legislación determinada conforme a esta disposición, como si ejerciera la totalidad de su actividad profesional en el territorio del Estado miembro de que se trate. De ello se desprende que una persona en la situación del Sr. Zinnecker está sometida a la legislación de Alemania respecto de sus actividades tanto en Alemania como en los Países Bajos. No es cierto que la legislación de los Países Bajos se aplique por lo que respecta a sus actividades en dicho país y la legislación de Alemania se aplique por lo que respecta a sus actividades en este último país. Ello sería contrario al tenor y al espíritu del apartado 2 del artículo 14 *bis* y del apartado 1 del artículo 14 *quinquies*, así como del apartado

1 del artículo 13, según el cual, sin perjuicio de las excepciones previstas en el Reglamento, una persona a la cual sea aplicable el Reglamento sólo está sometida a la legislación de un único Estado miembro.

40. He llegado a la conclusión de que el Sr. Zinnecker está sometido a la legislación alemana. El resultado de dicha conclusión parece ser que no está asegurado ni en los Países Bajos ni en Alemania. No obstante, esta indeseable consecuencia no resulta de las normas de conflicto previstas en el Reglamento, sino del hecho de que la legislación alemana prevea únicamente un seguro voluntario para las personas que se encuentren en la situación del Sr. Zinnecker y de que éste haya optado por no suscribir dicho seguro.

41. Procede observar que la situación sería diferente si ejerciera actividades como trabajador por cuenta propia únicamente en los Países Bajos. Como se ha indicado, con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 13, la persona que ejerza una actividad por cuenta propia en el territorio de un Estado miembro estará sometida a la legislación de este Estado miembro, incluso cuando resida en el territorio de otro Estado miembro. De ello se deduce que, si el Sr. Zinnecker hubiera ejercido una actividad por cuenta propia únicamente en los Países Bajos, habría quedado sometido a la legislación neerlandesa a pesar del hecho de residir en Alemania. En dicho caso, no hubiera podido invocarse el requisito de residencia establecido en la legislación neerlandesa para denegarle la afiliación al régimen obligatorio de seguro social neerlandés. Si ello fuera posible, la letra b) del apartado 2 del artículo 13 carecería de eficacia. El efecto que produce dicha disposición consiste precisamente en sustituir el requisito de residencia por un requisito basado en el ejercicio de la actividad por cuenta propia en el territorio del Estado miembro de que se trate (véase, en este contexto, la sentencia Kits van Heijningen, C-2/89, Rec. 1990, p. I-1755, apartado 21).

42. Antes de concluir, debo señalar una diferencia entre el planteamiento propuesto por la Comisión y el planteamiento que he adoptado anteriormente.

43. Se recordará que, según la Comisión, es necesario determinar, en primer lugar, la legislación aplicable a una persona en la situación del Sr. Zinnecker con arreglo a las normas de conflicto del Título II y, a continuación, determinar si dicha persona está comprendida en el ámbito de aplicación personal del Reglamento.

44. La Comisión llega a la conclusión de que, con arreglo al apartado 2 del artículo 14 *bis*, el Sr. Zinnecker está sometido a la legislación alemana. Procede a examinar si, con arreglo a la legislación alemana, es un trabajador por cuenta propia a efectos de la letra a) del artículo 1. Al estar afiliado a un régimen de seguro obligatorio o voluntario en Alemania, la Comisión llega a la conclusión de que no es un trabajador por cuenta propia a efectos de la letra a) del artículo 1 y, por tanto, que no está comprendido dentro del ámbito de aplicación *ratione personae* del Reglamento.

45. Según la Comisión, puesto que no está comprendido por el Reglamento, la cuestión de si está afiliado a un régimen obligatorio de seguro social en los Países Bajos depende de las disposiciones de la legislación neerlandesa, incluidas las disposiciones que determi-

nan el ámbito de aplicación territorial de dicha legislación. Dado que, con arreglo a la legislación neerlandesa, una persona que ejerza actividades por cuenta propia sólo está sometida a un seguro obligatorio de Seguridad Social si es residente en los Países Bajos, la Comisión concluye que el Sr. Zinnecker no está sometido a dicho régimen.

46. Así pues, el resultado del planteamiento seguido por la Comisión puede parecer idéntico al resultado al que he llegado yo. Sin embargo, existe una diferencia por lo que respecta a sus consecuencias. Según la Comisión, el Sr. Zinnecker no está comprendido dentro del ámbito de aplicación del Reglamento. Por consiguiente, con arreglo al planteamiento propuesto por la Comisión, los Países Bajos tendrían aparentemente libertad para someter a su régimen de Seguridad Social a las personas que se encuentren en la situación del Sr. Zinnecker mediante la extensión del ámbito de aplicación territorial de su legislación. Ello no sería posible con arreglo al planteamiento que he propuesto, ya que, en virtud de éste, el Sr. Zinnecker está comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento y, por tanto, la legislación que le es aplicable viene determinada únicamente por las disposiciones del Título II.

47. Me parece que el planteamiento que he propuesto se ajusta mejor a los objetivos y al sistema del Reglamento. Si se aceptara el planteamiento propuesto por la Comisión, se deduciría que los Países Bajos podrían extender la aplicación de su legislación a las personas que se encuentren en la situación del Sr. Zinnecker sin que dicha extensión le situara dentro del ámbito de aplicación del Reglamento. Sin embargo, ello sería contrario al sistema del Reglamento, según el cual las personas que estén afiliadas al régimen de Seguridad Social de un Estado miembro están comprendidas en su ámbito de aplicación. Ello supondría, asimismo, que el Sr. Zinnecker está sometido a la legislación neerlandesa sin beneficiarse de las disposiciones del Reglamento. Por tanto, en mi opinión, las consecuencias que entrañaría el planteamiento de la Comisión constituyen un motivo adicional para no adoptarlo. La laguna resultante de la inexistencia de un seguro obligatorio con arreglo a la legislación alemana no debe colmarse permitiendo a los Países Bajos que, de forma unilateral y al margen del sistema del Reglamento, extiendan el ámbito de aplicación de su propia legislación. Si se considera adecuado colmar dicha laguna, debe hacerse modificando el Reglamento.

48. En aras de la exhaustividad, examinaré un planteamiento alternativo que, de adoptarse, conduciría al mismo resultado que el alcanzado por la Comisión, es decir, que una persona en la situación del Sr. Zinnecker no está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento. Dicho planteamiento tiene la ventaja de su simplicidad, pero, tal como explicaré, es contrario a los objetivos del Título II.

49. Como se ha indicado, para que una persona en la situación del Sr. Zinnecker sea un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1, debe estar afiliada, tal como se dispone en dicha disposición, a un régimen de Seguridad Social de uno de los Estados miembros donde ejerza sus actividades. Podría alegarse que el Sr. Zinnecker no está comprendido dentro del ámbito de aplicación del

Reglamento, al no estar afiliado a un régimen de este tipo ni con arreglo a la legislación alemana ni con arreglo a la legislación neerlandesa. Está claro que, con arreglo a la legislación alemana, no es un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1, ya que no está afiliado a ningún régimen de Seguridad Social en Alemania. También podría alegarse que no es tampoco un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1 con arreglo a la legislación neerlandesa. Ello se debe a que, con arreglo a la legislación neerlandesa, un trabajador por cuenta propia está afiliado al régimen nacional de Seguridad Social únicamente si es residente en los Países Bajos y, como ya se ha indicado, el efecto de la definición de la expresión «trabajador por cuenta propia» que figura en el artículo 1 en relación con los Países Bajos no es eliminar dicho requisito de residencia. Por tanto, puede concluirse que el Sr. Zinnecker no es un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1 con arreglo a la legislación neerlandesa, puesto que no es residente en los Países Bajos.

50. No obstante, dicho planteamiento es contrario a los objetivos del Título II. Ello se debe a que, con arreglo a dicho planteamiento, el motivo por el cual una persona en la situación del Sr. Zinnecker no es un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo no es que no satisfaga dichos requisitos sustantivos de afiliación al régimen de Seguridad Social neerlandés, sino que no satisface el requisito de residencia establecido en la legislación neerlandesa. Por tanto, si se aceptara dicha tesis, los Estados miembros podrían determinar, sobre la base de sus propias normas de aplicación territorial, si una persona es un trabajador por cuenta propia a efectos del inciso ii) de la letra a) del artículo 1 y, por ende, si está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Reglamento. No obstante, como he indicado anteriormente, ello sería contrario a los objetivos del Título II y al sistema del Reglamento. De ello se desprende que debe desestimarse dicho planteamiento.

51. Dado que he llegado a la conclusión de que la legislación alemana es la única aplicable a una persona que se encuentre en la situación del Sr. Zinnecker, no hay necesidad de responder a las cuestiones cuarta y quinta planteadas por el órgano jurisdiccional nacional.

Conclusión

52. En consecuencia, soy de la opinión de que debe contestarse a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional del siguiente modo:

«Cuando una persona es residente en Alemania y ejerce actividades por cuenta propia parcialmente en Alemania y parcialmente en los Países Bajos, y además está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Reglamento debido a que, de ser residente en los Países Bajos, estaría sometida al seguro obligatorio en dicho Estado miembro, el Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo debe interpretarse en el sentido de que dicha persona está sometida exclusivamente a la legislación alemana.»