SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 29 de octubre de 1998 *

En el asunto C-185/96,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Maria Patakia, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Helénica, representada por las Sras. Ioanna Galani-Maragkoudaki, Consejera Jurídica especial adjunta del Servicio Jurídico Especial para las Comunidades Europeas del Ministerio de Asuntos Exteriores, y Stamatina Vodina, Colaboradora científica especializada del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Grecia, 117, Val Sainte-Croix,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado CE, así como del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77), del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo (DO L 142, p. 24; EE 05/01, p. 93), del artículo 7 de la

* Lengua de procedimiento: griego.

Directiva 75/34/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los nacionales de un Estado miembro a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad por cuenta propia (DO 1975, L 14, p. 10; EE 06/01, p. 183), y del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (versión consolidada, DO 1992, C 325, p. 1), al excluir, mediante disposiciones legales o a través de la práctica administrativa, a los trabajadores nacionales de los demás Estados miembros por razón de su nacionalidad, sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, así como a los miembros de sus familias, por una parte, del reconocimiento de la calidad de familia numerosa a efectos de la concesión de prestaciones previstas en favor de dichas familias y, por otra, de la concesión de prestaciones familiares,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J.-P. Puissochet, Presidente de Sala; P. Jann (Ponente), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 12 de marzo de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de abril de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 31 de mayo de 1996, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con

arreglo al artículo 169 del Tratado CE, con objeto de que se declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado CE, así como del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77), del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo (DO L 142, p. 24; EE 05/01, p. 93), del artículo 7 de la Directiva 75/34/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los nacionales de un Estado miembro a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad por cuenta propia (DO 1975, L 14, p. 10; EE 06/01, p. 183), y del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (versión consolidada, DO 1992, C 325, p. 1), al excluir, mediante disposiciones legales o a través de la práctica administrativa, a los trabajadores nacionales de los demás Estados miembros por razón de su nacionalidad, sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, así como a los miembros de sus familias, por una parte, del reconocimiento de la calidad de familia numerosa a efectos de la concesión de prestaciones previstas en favor de dichas familias y, por otra, de la concesión de prestaciones familiares.

Marco jurídico

Sobre la normativa comunitaria

2 Los apartados 1 y 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 establecen:

«1. En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente que los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo.

2. Se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.»

3 El artículo 7 del Reglamento nº 1251/70 dispone:

«El derecho a la igualdad de trato, establecido por el Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, se aplicará también a las personas afectadas por las disposiciones del presente Reglamento.»

4 El artículo 7 de la Directiva 75/34 establece:

«Los Estados miembros mantendrán en favor de los beneficiarios del derecho de permanencia el derecho a la igualdad de trato reconocido por las Directivas del Consejo relativas a la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento en aplicación del Título III del Programa general que prevé dicha supresión.»

5 El apartado 1 del artículo 3 del Reglamento nº 1408/71 dispone:

«1. Las personas que residan en el territorio de uno de los Estados miembros y a las cuales sean aplicables las disposiciones del presente Reglamento, estarán sujetas a las obligaciones y podrán acogerse al beneficio de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de éste, sin perjuicio de las disposiciones particulares contenidas en el presente Reglamento.»

Sobre la normativa helénica

6 La Ley nº 1910/1944, que codifica la legislación relativa a la protección de las familias numerosas, define en sus artículos 1 y 2, los requisitos correspondientes al reconocimiento de la calidad de familia numerosa y enumera, en sus artículos 3 a 12, diversas ventajas a las que dicho reconocimiento da derecho. Estas ventajas se conceden en forma de desgravación o exención de cargas, de concesión de ayudas, o bien igualmente en forma de un trato preferencial en ámbitos como la enseñanza, la salud, la vivienda, la justicia, el acceso a empleos públicos y los transportes.

7 El Decreto-ley nº 1153/1972, relativo a la protección de las familias numerosas, establece la concesión de prestaciones económicas a las familias numerosas que tengan su residencia habitual en Grecia. La concesión de estas prestaciones está sujeta, en particular, a requisitos relacionados con la nacionalidad o con el origen griego de los miembros de la familia.

8 Los apartados 1 y 2 del artículo 63 de la Ley nº 1892/1990, de 31 de julio de 1990, relativos a las medidas destinadas a hacer frente a los problemas demográficos, prevé la concesión de una prestación económica mensual durante tres años a la madre que dé a luz a su tercer hijo. Según el apartado 3 de esta misma disposición, por cada hijo que tenga menos de 25 años de edad, se concede una prestación mensual económica a la madre que esté considerada cabeza de familia numerosa con arreglo a la Ley nº 1910/1944. El apartado 4 prevé la concesión de una pensión vitalicia a la madre que ya no tenga derecho a la prestación contemplada en el apartado precedente. En virtud del Decreto de aplicación de 7 y de 21 de febrero de 1991, la concesión de las prestaciones está sujeta a requisitos relacionados con la nacionalidad o el origen griego de los miembros de la familia.

Sobre el procedimiento administrativo previo

9 Informada a través de denuncias presentadas por nacionales comunitarios que trabajan en Grecia de que el reconocimiento de la calidad de familia numerosa y la concesión de las consiguientes ventajas estaban reservados a los nacionales griegos, la Comisión solicitó explicaciones a las autoridades helénicas, mediante escritos de 2 de marzo y de 11 de junio de 1992. En el escrito de 23 de junio de 1992, dichas autoridades respondieron que la normativa controvertida se componía de un conjunto de disposiciones de variado contenido, esencialmente de carácter social, que todas ellas tenían por objetivo ayudar a las familias numerosas que residen en Grecia, independientemente de la condición de trabajador de los interesados. Por lo que se refiere más específicamente a la Ley nº 1892/1990, estas autoridades señalaron que, en razón del objetivo de política demográfica perseguido por dicha Ley, las prestaciones que ésta prevé no están comprendidas en el principio de no discriminación establecido por el Tratado.

10 Por considerar que las disposiciones controvertidas y la práctica administrativa seguida para su aplicación eran constitutivas de un trato discriminatorio contrario al Derecho comunitario, la Comisión decidió iniciar contra la República Helénica un procedimiento de declaración de incumplimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado y, por lo tanto, el 20 de julio de 1993, requirió al Gobierno helénico para que le presentara sus observaciones en un plazo de dos meses.

11 Ante la falta de respuesta a dicho escrito de requerimiento, el 18 de mayo de 1995 la Comisión dirigió a la República Helénica un dictamen motivado, instándole a que adoptara las medidas necesarias para atenerse al citado dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

12 En respuesta a dicho dictamen motivado, el Gobierno helénico, tras haber anunciado mediante escrito de 3 de agosto de 1995 una modificación de las disposiciones controvertidas, notificó a la Comisión un proyecto de Ley mediante escrito de 19 de diciembre de 1995.

13 En un escrito dirigido el 24 de abril de 1996 al Gobierno helénico, la Comisión destacó que el proyecto sólo estaba en una primera fase del procedimiento de adopción, que no se le había dado indicación alguna en cuanto a la fecha en que dicha adopción podría tener lugar y que, además, no le parecía que dicho proyecto pudiera eliminar la totalidad de las críticas expuestas en el dictamen motivado. En consecuencia, interpuso el presente recurso.

14 Después de la interposición del recurso, la República Helénica informó al Tribunal de Justicia de la adopción de la Ley nº 2459/1997, publicada en el *Diario Oficial de la República Helénica* de 18 de febrero de 1997, cuyo artículo 39 extiende a los nacionales comunitarios el beneficio de las prestaciones establecidas en la Ley nº 1910/1944 y en los apartados 1 a 3 del artículo 63 de la Ley nº 1892/1990.

Sobre el fondo

15 Según la Comisión, todas las ventajas previstas por la normativa helénica controvertida, salvo la exención del servicio militar establecida en el artículo 5 de la Ley nº 1910/1944, que sólo afecta a los nacionales griegos, constituyen ventajas sociales, en el sentido del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68. Las prestaciones en materia de asistencia médica reguladas en la Ley nº 1910/1944 y las prestaciones económicas que prevé el Decreto-ley nº 1153/1972, como las establecidas en los apartados 1 a 3 del artículo 63 de la Ley nº 1892/1990, constituyen asimismo, en opinión de la Comisión, prestaciones de Seguridad Social en el sentido del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 1408/71.

16 La Comisión deduce de ello que la normativa controvertida, en cuanto contiene una discriminación o en cuanto recibe una aplicación discriminatoria fundada directamente en la nacionalidad, es contraria al principio de libre circulación de personas, enunciado en los artículos 48 y 52 del Tratado, y más específicamente, al principio de igualdad de trato de los trabajadores establecido por el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 y por el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento nº 1408/71.

17 La República Helénica censura a la Comisión no haber tenido en cuenta la intención, pese a que la había manifestado claramente en el curso del procedimiento administrativo previo, de revisar la normativa controvertida, intención que se tradujo, después de la interposición del recurso, en la adopción de la Ley nº 2459/1997.

18 A este respecto, ha de recordarse que, según jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe ser apreciada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 18 de diciembre de 1997, Comisión/España, C-361/95, Rec. p. I-7351, apartado 13).

19 Dado que el presente recurso afecta a la aplicación del principio de igualdad de trato en materia de ventajas sociales y de prestaciones de Seguridad Social (sobre la aplicabilidad conjunta de los Reglamentos nºs 1612/68 y 1408/71, véase la sentencia de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala, C-85/96, Rec. p. I-2691, apartado 27), procede recordar el contenido de dichos conceptos.

20 En primer lugar, en lo que atañe al concepto de ventajas sociales, resulta de jurisprudencia reiterada, que éste debe entenderse en el sentido de que comprende todas las ventajas que, vinculadas o no a un contrato de trabajo, se reconocen generalmente a los trabajadores nacionales por razón, principalmente, de su condición objetiva de trabajadores o por el mero hecho de su residencia habitual en territorio nacional y cuya extensión a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros permite, por tanto, facilitar su movilidad en el interior de la Comunidad (sentencia Martínez Sala, antes citada, apartado 25).

21 De esta definición resulta que, como alega la Comisión, todas las ventajas en favor de las familias numerosas previstas por la normativa helénica controvertida constituyen ventajas sociales en el sentido del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68. Según dicha disposición, los trabajadores nacionales de los demás Estados miembros deben en consecuencia beneficiarse en las mismas condiciones que

los trabajadores nacionales. Esta igualdad de trato también debe aplicarse a los miembros de la familia que estén a su cargo (sentencia de 26 de febrero de 1992, Bernini, C-3/90, Rec. p. I-1071, apartado 28).

22 Ahora bien, la Comisión alega que si bien ninguna disposición de la Ley nº 1910/1944 exige la nacionalidad helénica, se sigue la práctica administrativa de reservar a los nacionales griegos el reconocimiento de la calidad de familia numerosa y, por lo tanto, la concesión de las consiguientes ventajas. La República Helénica no ha contradicho esta afirmación que, además, está corroborada por el hecho de que el artículo 39 del Ley nº 2459/1997 extiende el ámbito de aplicación de la Ley nº 1910/1944 a los nacionales comunitarios.

23 Además, tanto el Decreto-ley nº 1153/1972 como las disposiciones de la Ley nº 1892/1990, en relación con las del Decreto de aplicación de 7 y de 21 de febrero de 1991, someten expresamente la concesión de las prestaciones que establecen a requisitos vinculados a la nacionalidad o al origen griego de los miembros de la familia.

24 Esta práctica administrativa, así como dichas disposiciones legales, en cuanto imponen un requisito de nacionalidad discriminatorio, constituyen una violación del apartado 2 del artículo 48 del Tratado, del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68 y del artículo 7 del Reglamento nº 1251/70. Por la misma razón, constituyen asimismo una violación del artículo 52 del Tratado y del artículo 7 de la Directiva 75/34 (sentencia de 10 de marzo de 1993, Comisión/Luxemburgo, C-111/91, Rec. p. I-817, apartado 17).

25 En segundo lugar, en lo que respecta al concepto de prestación de Seguridad Social, el Tribunal de Justicia ha precisado en numerosas ocasiones que una prestación podrá considerarse como prestación de Seguridad Social en la medida en que, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales, la prestación se conceda a sus beneficiarios en función de una situación legalmente definida, y en la medida en que la prestación se refiera a alguno de los riesgos expresamente enumerados en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 1408/71 (sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 29, y jurisprudencia citada).

26 Se desprende de esta definición que, entre las prestaciones establecidas en la Ley nº 1910/1944, las prestaciones en materia de asistencia médica constituyen igualmente prestaciones de Seguridad Social, puesto que están comprendidas en la categoría de prestaciones de enfermedad mencionada en la letra a) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 1408/71.

27 Lo mismo sucede con las prestaciones económicas previstas en el Decreto-ley nº 1153/1972 y en los apartados 1 a 4 del artículo 63 de la Ley nº 1892/1990, que deberán considerarse prestaciones familiares en el sentido de la letra h) del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 1408/71.

28 De ello se deduce que la práctica administrativa y las disposiciones legales que subordinan la concesión de dichas prestaciones a requisitos de nacionalidad discriminatorios son asimismo contrarias al principio de igualdad de trato de los trabajadores establecido en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento nº 1408/71, principio que puede ser invocado igualmente por los miembros de sus familias (sentencia de 30 de abril de 1996, Cabanis-Isssarte, C-308/93, Rec. p. I-2097).

29 A este respecto, la República Helénica alega que la mayor parte de las ventajas previstas en la Ley nº 1910/1944 han quedado sin objeto.

30 Hay que observar que, aun suponiendo que sea meramente formal, el mantenimiento en vigor de disposiciones normativas, que recibirían una aplicación contraria al Derecho comunitario si no hubiesen caído en desuso, puede suscitar incertidumbres incompatibles con el principio de seguridad jurídica, en la medida en que dicha situación aumentaría las dificultades de los beneficiarios potenciales para conocer el alcance de sus derechos.

31 El Gobierno helénico alega también que, pese a las disposiciones expresas del Decreto-ley nº 1153/1972, las prestaciones previstas por dicho texto no están

reservadas a los nacionales griegos sino que, de conformidad con las disposiciones de aplicación directa del Reglamento nº 1408/71, se abonan igualmente a los nacionales comunitarios.

32 A este respecto, basta recordar que, según jurisprudencia reiterada, el mantenimiento de una normativa nacional que, como tal, es incompatible con el Derecho comunitario, aunque el Estado miembro de que se trate actúe de acuerdo con dicho Derecho, da lugar a una situación de hecho ambigua al mantener, para los sujetos de Derecho afectados, un estado de incertidumbre en cuanto a las posibilidades de que disponen de invocar el Derecho comunitario (sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Francia, C-307/89, Rec. p. I-2903, apartado 13, y jurisprudencia citada).

33 Por último, el Gobierno helénico alega que el requisito relativo a la nacionalidad helénica al que se subordina la concesión de las prestaciones previstas en los apartados 1 a 4 del artículo 63 de la Ley nº 1892/1990 está justificado por el hecho de que dichas prestaciones contribuyen a la consecución de objetivos de índole demográfica. En lo que respecta a la pensión vitalicia en favor de la madre de familia numerosa prevista en el apartado 4 del artículo 63, el Gobierno helénico sostiene, en particular, que dicho requisito está justificado por tratarse de una distinción de carácter honorífico, que recompensa una contribución al interés general asimilable, visto el retroceso de la natalidad observado en Grecia, a un servicio prestado al país.

34 A este respecto, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las medidas sociales no pueden considerarse sustraídas a la aplicación de las normas del Derecho comunitario por el mero hecho de que su beneficio se conceda en razón de consideraciones de política demográfica (sentencia de 14 de enero de 1982, Reina, 65/81, Rec. p. 33, apartado 15).

35 En estas circunstancias, procede declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado, así como del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, del artículo 7 del Reglamento nº 1251/70, del artículo 7 de la Directiva 75/34 y del artículo 3 del Regla-

mento nº 1408/71, al excluir, mediante disposiciones legales o a través de la práctica administrativa, a los trabajadores nacionales de los demás Estados miembros por razón de su nacionalidad, sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, así como a los miembros de sus familias, por una parte, del reconocimiento de la calidad de familia numerosa a efectos de la concesión de prestaciones previstas en favor de dichas familias y, por otra, de la concesión de prestaciones familiares.

Costas

36 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Helénica y por haberlo solicitado la Comisión, procede condenar a la primera en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48 y 52 del Tratado CE, así como del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1251/70 de la Comisión, de

29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, del artículo 7 de la Directiva 75/34/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los nacionales de un Estado miembro a permanecer en el territorio de otro Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad por cuenta propia, y del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, al excluir, mediante disposiciones legales o a través de la práctica administrativa, a los trabajadores nacionales de los demás Estados miembros por razón de su nacionalidad, sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, así como a los miembros de sus familias, por una parte, del reconocimiento de la calidad de familia numerosa a efectos de la concesión de prestaciones previstas en favor de dichas familias y, por otra, de la concesión de prestaciones familiares.

2) Condenar en costas a la República Helénica.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de octubre de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

J. P. Puissochet