3. Libre circulación de personas — Trabajadores — Normativa comunitaria — Situaciones sin conexión con el Derecho comunitario — Inaplicabilidad — Trabajador que no ha ejercido nunca el derecho de libre circulación — Negativa a conceder a un miembro de su familia los beneficios concedidos a los trabajadores nacionales — Admisibilidad

(Reglamento nº 1612/68 del Consejo)

1. El Reglamento nº 1408/71 no excluye de su ámbito de aplicación material un subsidio suplementario abonado por un Fondo nacional de solidaridad y concedido a los beneficiarios de pensiones de vejez, de viudedad o de invalidez, con objeto de garantizarles un mínimo de medios de subsistencia, siempre que los interesados tengan un derecho legalmente protegido a la percepción de dicho subsidio.

2. Los miembros de la familia de un trabajador sólo podrán reclamar de acuerdo con el Reglamento nº 1408/71 los derechos derivados, es decir, los adquiridos en calidad de miembro de la familia de un trabajador. De lo anterior resulta que un miembro de la familia de un trabajador nacional de un Estado miembro no puede invocar el Reglamento nº 1408/71 para reclamar un subsidio suplementario vinculado a una pensión que percibe, en dicho Estado miembro, en un concepto distinto del de miembro de la familia de un trabajador.

3. La normativa comunitaria en materia de libre circulación de los trabajadores no se aplica a situaciones que no presenten algún punto de conexión con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho comunitario. En ese supuesto se encontrarán los trabajadores que no hayan ejercido nunca el derecho de libre circulación dentro de la Comunidad. Por consiguiente, un miembro de la familia de un trabajador nacional de un Estado miembro no podrá invocar el Reglamento nº 1612/68 para reclamar las mismas prestaciones sociales que los trabajadores nacionales, cuando el trabajador a cuya familia pertenezca no haya ejercido nunca el derecho de libre circulación dentro de la Comunidad.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 147/87 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Marco jurídico*

En 1956 se constituyó en Francia un «Fondo nacional de solidaridad», con objeto de promover una política global de protección de las personas ancianas o inválidas, en particular mediante la mejora de las pensiones, jubilaciones, rentas y prestaciones de vejez y de invalidez. Dicho Fondo concede una prestación económica, denominada

* Lengua de procedimiento: francés.

«subsidio suplementario», a los beneficiarios de prestaciones de vejez o invalidez cuando carecen de recursos suficientes. En el momento en que se originó el litigio principal, los requisitos para conceder el mencionado subsidio estaban regulados en concreto por los artículos L 685 y L 707 del Código de la seguridad social. A tenor de dichos artículos, únicamente tenían derecho al subsidio suplementario las personas de nacionalidad francesa y los extranjeros, previa firma de convenios internacionales de reciprocidad. Mediante circular ministerial de 23 de enero de 1980, los apátridas fueron asimilados a los refugiados a efectos de la concesión de dicho subsidio. Los refugiados podían beneficiarse del subsidio si reunían los requisitos en materia de recursos económicos previstos por los artículos L 685 y siguientes.

2. *Antecedentes del litigio principal*

El Sr. Saada Zaoui, nacido el 24 de julio de 1953 en Argelia, está casado con una francesa y reside en Francia. No tiene derecho ni a la nacionalidad francesa ni a la condición de apátrida, que le fue denegada por una decisión de la Oficina francesa para la protección de los refugiados y apátridas, ni tampoco a invocar la condición de refugiado con arreglo al Convenio de Ginebra de 28 de julio de 1951 relativo al estatuto de los refugiados. El Sr. Zaoui es beneficiario de una pensión de invalidez. Goza asimismo de la ayuda para minusválidos adultos, que le fue concedida en su condición de cónyuge de una persona de nacionalidad francesa.

En noviembre de 1980, el Sr. Zaoui solicitó que se le concediese el subsidio suplementario del Fondo nacional de solidaridad. La CRAMIF se negó a considerarlo beneficiario de dicho subsidio, debido a que ni poseía la nacionalidad francesa, ni era nacional de un Estado con el que se hubiese celebrado un convenio internacional que estableciese la reciprocidad, ni era apátrida. En su recurso ante el Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, el Sr. Zaoui alegó que el subsidio suplementario del Fondo nacional de solidaridad constituye una prestación de la seguridad social de acuerdo con el Derecho comunitario, en particular con el ya citado Reglamento nº 1408/71. Dado que es beneficiario de la ayuda para minusválidos adultos en su condición de miembro de la familia de un nacional de la Comunidad, el Sr. Zaoui considera que el subsidio suplementario debe concedérsele por asimilación. La CRAMIF sostuvo que el subsidio en cuestión no constituye una prestación de la seguridad social sino un subsidio de la asistencia social, a la que no se aplica la normativa comunitaria. Por otra parte, añade la CRAMIF, la ayuda para un minusválido adulto y el subsidio suplementario no pueden ser asimilados.

3. *Cuestiones prejudiciales*

Considerando que la solución del litigio depende de la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, mediante resolución de 9 de octubre de 1986, decidió suspender el procedimiento y someter al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con carácter prejudicial, las cuestiones siguientes:

1) si la aplicación del Fondo nacional de solidaridad prevista por las disposiciones de los antiguos artículos L 685 y L 707 del Código de la seguridad social se incluye en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71 o de cualquier otro Reglamento de las Comunidades;

2) si el Sr. Zaoui, que no tiene nacionalidad francesa (con la observación de que la condición de apátrida no le ha sido reco-

nocida hasta la fecha), pero cuya esposa es de nacionalidad francesa, puede acogerse a la normativa de las Comunidades Europeas.

4. *Procedimiento*

La resolución de remisión fue registrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de mayo de 1987.

De conformidad con el artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia, presentaron observaciones escritas el Gobierno de la República Francesa, representado por la Sra. E. Belliard y por el Sr. C. Chavance, en calidad de Agentes, y la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. J. Griesmar, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente.

Mediante decisión de 30 de septiembre de 1987, adoptada en aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia atribuyó el asunto a la Sala Cuarta. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Resumen de las observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia

a) En cuanto a la primera cuestión, la *Comisión* observa que está fuera de toda duda que el subsidio en cuestión se incluye en el ámbito de aplicación material del Reglamento nº 1408/71. Menciona la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de febrero de 1987, recaída en los asuntos acumulados 379 a 381/85 y 93/86 (Giletti y otros, Rec. 1987, p. 995), según la cual el apartado 4 del artículo 4 del Reglamento nº 1408/71 debe interpretarse en el sentido de que no excluye del ámbito de aplicación material de dicho Reglamento un subsidio suplementario concedido por un Fondo nacional de solidaridad. Por lo que se refiere a la expresión «cualquier otro Reglamento de las Comunidades Europeas», la Comisión estima que el único Reglamento que podría tomarse en consideración es el Reglamento 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). El apartado 2 del artículo 7 de dicho Reglamento prevé que los trabajadores nacionales de otros Estados miembros se beneficiarán en el Estado donde radique su empleo de las mismas ventajas sociales que los trabajadores nacionales.

b) En las respuestas que proponen para la segunda cuestión, sin embargo, el *Gobierno francés* y la *Comisión* están de acuerdo en considerar que el Sr. Zaoui no puede invocar las disposiciones del Reglamento nº 1408/71, al no estar incluido en el ámbito de aplicación personal de dicho Reglamento. El apartado 1 del artículo 2 de dicho Reglamento está redactado como sigue: «El presente Reglamento se aplicará a los trabajadores que estén o hayan estado sometidos a la legislación de uno o de varios Estados miembros y que sean nacionales de uno de los Estados miembros, o apátridas o refugiados que residan en el territorio de uno de los Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus supervivientes». Según ellos, el Tribunal de Justicia ha declarado en su jurisprudencia, por ejemplo en la sentencia de 23 de noviembre de 1976 (Kermaschek, 40/76, Rec. 1976, p. 1669), que dicha disposición contempla dos categorías totalmente diferentes: los trabajadores, por un lado, y los miembros de sus familias y sus supervivientes, por otro; mientras que las personas incluidas en la primera categoría pueden reclamar los derechos a las prestaciones contempladas por el Reglamento como derechos propios, las personas incluidas en la segunda categoría sólo pueden reclamar derechos derivados, adquiridos en calidad de miembro de la familia o supervi-

viente de una persona incluida en la primera categoría.

A continuación, el *Gobierno francés* se pregunta si el Sr. Zaoui puede invocar derechos derivados en calidad de miembro de la familia de un trabajador comunitario. A este respecto, el Gobierno menciona la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia según la cual no puede considerarse incluido en el ámbito de aplicación de los Reglamentos comunitarios un trabajador nacional de un Estado miembro que no haya ejercido nunca una actividad por cuenta ajena en otro Estado miembro. Así pues, según el Gobierno francés el Sr. Zaoui no puede invocar derechos derivados, puesto que la Sra. Zaoui no ha ejercido nunca actividades profesionales en otro Estado miembro, y no puede ser considerada, por consiguiente, como un trabajador migrante en el sentido del Reglamento nº 1408/71.

Por su parte, la *Comisión* alega que el subsidio suplementario del Fondo nacional de solidaridad se concede a sus beneficiarios en concepto de derecho propio, y no como derecho derivado de un miembro de la familia de un trabajador. Por consiguiente, el Sr. Zaoui, que no es un trabajador migrante comunitario, no puede invocar el Reglamento nº 1408/71 para fundamentar su pretensión al subsidio suplementario.

Por lo que se refiere a la aplicación del Reglamento nº 1612/68, la Comisión observa también que el Sr. Zaoui no es miembro de la familia de un «trabajador nacional de un Estado miembro, empleado en el territorio de otro Estado miembro» con arreglo a dicho Reglamento. A este respecto, la Comisión menciona la sentencia de 27 de octubre de 1982 en los asuntos acumulados 35 y 36/82 (Morson y Jhanjan, Rec. 1982, p. 3723).

c) El *Gobierno francés* propone que se dé a las cuestiones prejudiciales la siguiente respuesta:

«El Derecho comunitario relativo a la libre circulación de los trabajadores debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a situaciones meramente internas a un Estado miembro, como la de un miembro de la familia de un nacional de un Estado miembro que no haya residido ni trabajado nunca en otro Estado miembro.»

La *Comisión* propone que se responda como sigue:

«1) El apartado 4 del artículo 4 del Reglamento 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 y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, debe interpretarse en el sentido de que no excluye del ámbito de aplicación material de dicho Reglamento un subsidio suplementario abonado por un Fondo nacional de solidaridad, que se financia mediante los impuestos y que se concede a los beneficiarios de pensiones de vejez, de viudedad o de invalidez, con objeto de garantizarles un mínimo de medios de subsistencia, siempre que los interesados tengan un derecho legalmente protegido a la percepción de dicho subsidio.

»2) De cara a la aplicación del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento mencionado, los miembros de la familia de un trabajador en el sentido del apartado 1 del artículo 1 de dicho Reglamento, cuando residan con el trabajador en el territorio de un Estado miembro, podrán exigir que la institución competente de dicho Estado abone las prestaciones que correspondan a derechos derivados por ellos adquiridos en su condición de miembros de la familia de un trabajador, pero no las prestaciones correspondientes a un derecho propio, como el subsidio suplementario del

Fondo nacional de solidaridad abonado como complemento de pensiones de vejez o de invalidez concedidas a los interesados a título personal, independientemente de su condición de miembros de la familia de un trabajador.

»3) El Reglamento nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, no se aplica a situaciones que no presentan ningún punto de conexión con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho comunitario. Por consiguiente, no podrán invocar dicho Reglamento los miembros de la familia de un trabajador, nacional de un Estado miembro y que no trabaje en el territorio de otro Estado miembro, que residan con dicho trabajador en el Estado miembro cuya nacionalidad ostente.»

T. Koopmans
Juez Ponente