CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentadas el 9 de diciembre de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. A. El Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre nos plantea dos cuestiones prejudiciales, relativas al ámbito de aplicación material (la primera cuestión) y al ámbito de aplicación personal (la segunda cuestión) de los reglamentos comunitarios en materia de seguridad social.

2. El Juez remitente se refiere al 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, [1] pero amplía su cuestión a «cualquier otro Reglamento de las Comunidades Europeas». Tal como lo ha subrayado la Comisión en sus observaciones, parece que en esta última categoría solamente se incluye el Reglamento nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968, [2] relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.

3. Las cuestiones prejudiciales se han formulado en el marco de un litigio en el que se discute la posibilidad de reconocer el derecho a obtener del «Fonds national de solidarité» francés (Fondo nacional de solidaridad) un «subsidio suplementario» establecido en favor de los beneficiarios de pensiones de vejez y de invalidez que carezcan de recursos suficientes.

4. Con arreglo a los artículos L 685 y L 707 del Código de la seguridad social, aplicable al litigio principal, el referido subsidio sólo puede concederse a personas de nacionalidad francesa o a extranjeros nacionales de Estados con los que Francia haya celebrado un convenio de reciprocidad. Mediante una circular ministerial y a efectos de la concesión del subsidio, los apátridas fueron equiparados a los refugiados, cuyo derecho al subsidio se reconoce cuando reúnen los requisitos exigidos por los artículos L 685 y siguientes del Código de la seguridad social.

5. Lo específico del presente asunto, en relación con otros en que el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el referido subsidio, radica en las particularidades de la persona que pretende tener derecho al mismo.

6. En efecto, el Sr. Saada Zaoui, a quien la institución francesa competente denegó el carácter de beneficiario del subsidio suplementario, no podía invocar la nacionalidad francesa, ni la de otro Estado miembro de la CEE, ni la de ningún Estado con el que Francia hubiese celebrado un convenio internacional que estableciese la reciprocidad.

7. Por otra parte, las autoridades francesas se negaron también a reconocerle la condición de apátrida, estando acreditado que no poseía el estatuto de refugiado.

8. El Sr. Saada Zaoui, que nació en Argelia, reside en Francia, donde es beneficiario de una pensión de invalidez y de una ayuda para minusválidos adultos, y está casado con una mujer de nacionalidad francesa, sin haber obtenido, a pesar de ello, la nacionalidad francesa por matrimonio.

* Traducido del portugués.

1 — DO L 149 de 5.7.1971, p. 2.

2 — DO L 257 de 19.10.1968, p. 2.

9. **B.** En el informe para la vista se reproducen o resumen las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional francés, así como las observaciones presentadas por el Gobierno francés y por la Comisión.

10. C. a) Mediante su primera cuestión, el Juez nacional pretende averiguar si una prestación como el subsidio suplementario del Fondo nacional de solidaridad se incluye en el ámbito material de aplicación del Reglamento nº 1408/71, tal como lo define su artículo 4, o en el de cualquier otro Reglamento comunitario, especialmente el Reglamento nº 1612/68.

11. b) Una respuesta negativa a la otra cuestión planteada por el Juez nacional haría quizá innecesaria, en el contexto del presente litigio, una respuesta a esta primera cuestión.

12. Sin embargo, para responder a la petición del Juez remitente, vamos a esclarecer una vez más la cuestión de la aplicabilidad de la normativa comunitaria a las prestaciones del tipo de las que concede el Fondo nacional de solidaridad.

13. c) Recordemos brevemente las principales características de esta prestación, ya resumidas en la sentencia Giletti. [3]

14. Se trata de un subsidio de solidaridad financiado con cargo a impuestos y destinado a garantizar con carácter general un mínimo de medios de vida, que es abonado como accesorio de cualquier prestación dependiente o no de cotizaciones del interesado y se concede en función de los recursos económicos del solicitante pero sin relación alguna con su actividad profesional, y que, con determinados requisitos, puede reclamarse en la sucesión de su beneficiario.

3 — Sentencia de 24 de febrero de 1987, asuntos acumulados 379 a 381/85 y 93/86, Giletti y otros/CRAM Rhône-Alpes y otros, Rec. 1987, p. 955, apartados 3 y 4; veáse también nuestras conclusiones presentadas el 21 de enero de 1987 en el mismo asunto.

15. d) En primer lugar, veámos cómo puede resolverse, desde el punto de vista del Reglamento nº 1408/71, el problema planteado.

16. Sin ningún género de dudas, se puede encontrar la respuesta en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

17. Como establece el apartado 2 del artículo 4 del referido Reglamento y ha sido recordado últimamente por la sentencia Giletti, «las prestaciones no contributivas no están excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento» (apartado 7); asimismo, con arreglo a la letra t) del artículo 1, a la que alude el apartado 8 de la mencionada sentencia, el concepto de prestaciones engloba las «mejoras por revalorización o subsidios suplementarios».

18. Por otra lado, si bien es verdad que en virtud del apartado 4 del artículo 4 están excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento las medidas de asistencia social, el Tribunal de Justicia ha considerado que no se puede excluir la posibilidad de que, en función de su ámbito de aplicación personal, de sus objetivos y de sus modalidades de aplicación, una legislación nacional verse simultáneamente sobre seguridad social y sobre asistencia social (Giletti, apartado 9).

19. Según ha declarado el Tribunal de Justicia, ése es precisamente el caso de una legislación del tipo de la francesa sobre el Fondo nacional de solidaridad, que «cumple realmente una doble función que, por una parte, consiste en garantizar un mínimo de medios de vida a las personas que lo necesitan, y, por otra, en garantizar un complemento de ingresos a los beneficiarios de prestaciones de la seguridad social que resulten insuficientes» (Giletti, apartado 10).

20. «En la medida en que dicha legislación otorga derecho a prestaciones complementarias destinadas a incrementar el importe de las pensiones de la seguridad social, al margen de cualquier apreciación sobre las necesidades y situaciones individuales característica de la asistencia social, esta legislación forma parte del régimen de seguridad social en el sentido del Reglamento nº 1408/71» (Giletti, apartado 11).

21. Por consiguiente, no cabe ninguna duda de que, cuando se atribuya como complemento de una pensión de invalidez del tipo de la que percibe el interesado en el asunto presente, el subsidio del Fondo nacional de solidaridad estará incluido, como prestación de la seguridad social, en el ámbito de aplicación material del Reglamento nº 1408/71 [letra b) del apartado 1 del artículo 4].

22. En el caso de autos, sin embargo, todo depende de determinar si el beneficiario de la prestación está o no incluido en el ámbito de aplicación personal del Reglamento nº 1408/71, y, por consiguiente, de la respuesta que se dé a la segunda cuestión.

23. e) Sin embargo, antes de analizar esta última cuestión, abordaremos el problema de determinar si el subsidio del Fondo nacional de solidaridad está incluido en el ámbito de aplicación material de algún otro Reglamento comunitario y, más concretamente, del Reglamento nº 1612/68.

24. Entra en juego el apartado 2 del artículo 7 de dicho Reglamento, que establece que los trabajadores nacionales de otros Estados miembros se beneficiarán en el Estado donde radica su empleo «de las mismas ventajas sociales [...] que los trabajadores nacionales».

25. Como resulta de su texto, la aplicación de esta disposición, que es una mera norma instrumental de equiparación, depende de la condición de la persona que la invoca y, por consiguiente, en el contexto del presente asunto, bastará con analizar el problema en relación con la segunda cuestión planteada por el Tribunal remitente.

26. No parece, pues, que sea necesario averiguar si, en el caso *sub judice*, nos encontramos o no ante una «ventaja social», en el sentido del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68.[4]

27. **D.** La segunda cuestión pretende que se determine si una persona que no es nacional de ningún Estado miembro ni de otro Estado con el que exista un convenio de reciprocidad y a quien no se le reconoce en el Estado miembro en el que reside la condición jurídica de apátrida, puede invocar los Reglamentos comunitarios nº 1408/71 y nº 1612/68 en su condición de miembro de la familia de un trabajador nacional del Estado miembro en el que reside y siempre ha residido y, simultáneamente, de beneficiario de una o más prestaciones de invalidez, a los efectos de que se le reconozca en el Estado miembro de residencia el derecho a un subsidio como el del Fondo nacional de solidaridad.

28. Por consiguiente, es el ámbito de aplicación personal de los referidos Reglamentos comunitarios lo que resulta necesario precisar en relación con las circunstancias en que se ha formulado la cuestión prejudicial.

29. Digamos, a este respecto, que los principios que deben aplicarse para resolver el problema no pueden ser los mismos en relación con ambos Reglamentos, dado que,

4 — Como el subsidio suplementario del Fondo nacional de solidaridad está incluido en el ámbito de aplicación material del Reglamento nº 1408/71, resultará útil recordar asimismo los razonamientos del Tribunal de Justicia en la sentencia de 27 de marzo de 1985 (Scrivner, 122/84, Rec. 1985, pp. 1027 y ss., especialmente p. 1034, apartado 16), en la que se partió del principio de que el examen de la calificación de una prestación (tratábase en ese caso del «minimex» belga), en relación con el concepto de las «ventajas sociales» previstas en el artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, únicamente entraría en juego «en el supuesto de que se demostrase que no se trataba de una prestación de la seguridad social en el sentido del Reglamento nº 1408/71».

como resulta de su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha realizado una interpretación de los Reglamentos en materia de seguridad social que rebasa el ámbito de las disposiciones relativas a la libre circulación de los trabajadores. [5]

30. a) Comencemos por el Reglamento nº 1408/71.

31. Tal como determina el apartado 1 del artículo 2 del citado Reglamento, el mismo «se aplicará a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que estén o hayan estado sometidos a la legislación de uno o de varios Estados miembros y que sean nacionales de uno de los Estados miembros, o 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».

32. Basándose en esto, el Sr. Zaoui alegó que él estaba incluido en el ámbito de aplicación personal del Reglamento, como miembro de la familia (cónyuge) de un trabajador nacional de un Estado miembro y sujeto a su legislación.

33. Por consiguiente, añade el Sr. Zaoui, el principio de igualdad de trato previsto en el artículo 3 del Reglamento le resultaba aplicable, permitiéndole beneficiarse de la legislación nacional en las mismas condiciones que los nacionales, máxime cuando ya era beneficiario de una prestación (la ayuda para minusválidos adultos), que le fue concedida en su condición de miembro de la familia de un trabajador, según modalidades que permitirían equiparar a la misma el subsidio suplementario del Fondo nacional de solidaridad.

34. Sin embargo, no parece que sea ésta la posición correcta.

35. Por el contrario, la Comisión parece tener razón cuando considera que el Sr. Zaoui, aun siendo cónyuge de un trabajador francés, no puede invocar el Reglamento nº 1408/71 (especialmente sus artículos 2, apartado 1, y 3) para obtener una prestación de la seguridad social como la del Fondo nacional de solidaridad, atribuida a los beneficiarios como derecho propio y no como derecho derivado, es decir, que incluya en la definición la condición necesaria de ser miembro de la familia de un trabajador.

36. Al igual que la Comisión, comenzaremos citando la sentencia Kermaschek, de 23 de noviembre de 1976, [6] en la que se discutía acerca de las prestaciones por desempleo alemanas, reclamadas, de acuerdo con los artículos 67 y 69 del Reglamento nº 1408/71, por un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional alemán.

37. El Tribunal de Justicia consideró entonces (apartado 7 de la sentencia) que el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 1408/71 «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 de superviviente de un trabajador, es decir, de una persona incluida en la primera categoría» *(traducción provisional).*

38. Esto quiere decir lo siguiente: la equiparación a que, en virtud de las disposiciones combinadas del apartado 1 del artículo 2 y

5 — Véase sentencia de 19 de marzo de 1964, Unger, 75/63, Rec. 1964, p. 349.

6 — Asunto 40/76, Rec. 1976, p. 1669.

del artículo 3, tiene derecho el familiar de un trabajador incluido en la primera categoría debe hacerse en relación con la situación jurídica de los miembros de la familia de los trabajadores nacionales del Estado miembro en cuestión en lo relativo a sus derechos derivados, y no en relación con la situación jurídica de los propios trabajadores nacionales de ese Estado miembro en lo que se refiere a sus derechos propios.

39. El principio enunciado por la sentencia Kermaschek se vió posteriormente confirmado por la sentencia Frascogna, de 6 de junio de 1985,[7] y por la sentencia Deak, de 20 de junio de 1985.[8]

40. Por lo tanto, el Sr. Zaoui, no siendo trabajador nacional de otro Estado miembro, ni apátrida o asimilado, sino tan sólo miembro de la familia de un trabajador nacional, únicamente podrá invocar los derechos que se conceden a los miembros de las familias de dichos trabajadores en cuanto tales, es decir, en cuanto familiares de dichos trabajadores.

41. Ahora bien, el subsidio suplementario del Fondo nacional de solidaridad se concede a sus beneficiarios como un derecho propio, pero no a los miembros de las familias de los trabajadores como un derecho derivado, por lo que una persona en las condiciones del Sr. Zaoui no podrá invocar las disposiciones del Reglamento nº 1408/71 para reclamar su concesión.

42. No modifica esta conclusión el hecho de que el interesado perciba (debida o indebidamente) una ayuda para minusválidos adultos.

43. En efecto, la analogía entre esa prestación y la del Fondo nacional de solidaridad, analogía que el interesado invoca para fundamentar su derecho a esta última, no es un problema que haya de resolverse en el marco del Derecho comunitario; además, parece que los requisitos para la concesión de ambas prestaciones son sólo parcialmente coincidentes.

44. b) En cuanto al Reglamento nº 1612/68, cuyo apartado 2 del artículo 7 dispone que los trabajadores nacionales de otros Estados miembros se beneficiarán en el Estado miembro donde estén empleados de las mismas ventajas sociales que los trabajadores nacionales, tampoco parece que resulte aplicable a situaciones como la del Sr. Zaoui, que no posee la nacionalidad de ningún Estado miembro.

45. Es verdad que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que aquel principio de igualdad de trato no sólo se aplica a los propios trabajadores migrantes, sino también a los miembros de sus familias que, aunque no tengan la nacionalidad de ningún Estado miembro, hayan ejercitado, con arreglo al artículo 10 del Reglamento nº 1612/68,[9] el derecho a instalarse con ellos en el territorio del Estado miembro donde radica el empleo.

46. Como señala en sus observaciones la Comisión, los derechos conferidos a los miembros de la familia del trabajador migrante por los artículos 7 y 10 del Reglamento nº 1612/68 están vinculados a los que para el mismo trabajador se derivan del artículo 48 del Tratado y de la normativa para su aplicación.

7 — Asunto 157/84, Rec. 1985, pp. 1739 y ss., especialmente p. 1748, apartados 15 al 17.

8 — Asunto 94/84, Rec. 1985, pp. 1873 y ss., especialmente pp. 1884 y 1885, apartados 14 a 16.

9 — Véanse sentencias, antes citadas, Frascogna, apartado 23, y Deak, apartado 22; también la sentencia de 30 de septiembre de 1975, Cristini, 32/75, Rec. 1975, pp. 1085 y ss., especialmente p. 1095, apartados 14 y ss.; sentencia de 16 de diciembre de 1976, Inzirillo, 63/76, Rec. 1976, pp. 2057 y ss., especialmente p. 2068, apartados 19 y 20.

47. Según ha recordado el Tribunal de Justicia en la sentencia Lebon, de 18 de junio de 1987, [10] la igualdad de trato reconocida a los trabajadores nacionales de los Estados miembros «por lo que se refiere a las ventajas concedidas a los miembros de su familia, contribuye a la integración de los trabajadores migrantes en el medio laboral del país de acogida, de conformidad con los objetivos de la libre circulación de los trabajadores».

48. Así pues, únicamente en la medida en que el trabajador haya ejercitado este derecho podrán invocar sus familiares, como beneficiarios indirectos y de modo derivado, la normativa comunitaria en su beneficio. En una palabra: para que resulte aplicable el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, es necesario que las personas que lo invoquen formen parte de la familia de un «trabajador nacional de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro» (artículo 10).

49. Ahora bien, como señala la Comisión, el interesado en el presente caso, cuya mujer es de nacionalidad francesa y no consta en autos que haya trabajado alguna vez en otro Estado miembro, no es el cónyuge de un trabajador en el sentido del artículo 10 del Reglamento nº 1612/68. Por consiguiente, no le resulta aplicable dicho Reglamento.

50. En idéntico sentido se ha pronunciado ya el Tribunal de Justicia en la sentencia Morson-Jhanjan, de 27 de octubre de 1982, [11] relativa a la situación de dos nacionales de Surinam que pretendían instalarse junto a sus respectivos hijos, de nacionalidad neerlandesa, los cuales ejercían su actividad por cuenta ajena en los Países Bajos y no habían estado empleados nunca en otro Estado miembro. Según el Tribunal de Justicia, los términos del Reglamento nº 1612/68 no incluyen a los miembros de la familia a cargo de un trabajador nacional del mismo Estado miembro en cuyo territorio está empleado (apartado 13); en la misma sentencia (apartado 16), el Tribunal de Justicia aclaró también que las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de los trabajadores (principalmente el artículo 48) y los reglamentos adoptados para su ejecución (entre los que se encuentra el Reglamento nº 1612/68) «no son aplicables a situaciones que no presentan ningún punto de conexión con alguna de las situaciones contempladas por el Derecho comunitario» [12] *(traducción provisional).*

51. **E.** Por consiguiente, proponemos al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre:

«1) El 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

10 — Asunto 316/85, Rec. 1987, p. 2811, apartado 11.

11 — Asuntos acumulados 35 y 36/82, Rec. 1982, pp. 3723 y ss., especialmente p. 3736, apartados 13 y ss.

12 — En el mismo sentido, véanse sentencia de 28 de junio de 1984, Moser, 180/83, Rec. 1984, pp. 2539 y ss. especialmente p. 2547, apartados 14, 15 y 16; sentencia de 23 de enero de 1986, Iorio, 298/84, Rec. 1986, p. 247, apartado 14.

por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, debe interpretarse en el sentido de que incluye en el ámbito de aplicación material de dicho Reglamento un subsidio suplementario que concede un Fondo nacional de solidaridad a los beneficiarios de pensiones de invalidez, con objeto de garantizarles un mínimo de medios de vida, siempre que los interesados tengan un derecho legalmente protegido a la percepción de dicho subsidio.

»2) El apartado 1 del artículo 2 y el artículo 3 del Reglamento nº 1408/71 no pueden ser invocados por los miembros de la familia de un trabajador nacional de un Estado miembro para obtener un subsidio como el del Fondo nacional de solidaridad, concedido a los beneficiarios a título personal, con independencia de su condición de miembro de la familia de un trabajador, y ello cualquiera que sea la nacionalidad de esos miembros de la familia.

»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 el Derecho comunitario. Por consiguiente, no podrá ser invocado por los miembros de la familia de un trabajador nacional de un Estado miembro que, no siendo nacionales de ningún Estado miembro, residen con aquél en el Estado miembro del que es nacional y en el que está empleado, sin haber ejercitado nunca el derecho de libre circulación dentro de la Comunidad.»