CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 26 de abril de 1994 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante la petición de decisión prejudicial objeto del presente procedimiento, el Centrale Raad van Beroep solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la compatibilidad con el artículo 51 del Tratado CEE de lo dispuesto en el punto 4 de la letra J (Países Bajos) del Anexo VI del Reglamento (CEE) nº 1408/71, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad [1] (en lo sucesivo, «Reglamento»). La supuesta incompatibilidad se hallaría en el hecho de que dicha disposición puede provocar que un (antiguo) trabajador por cuenta ajena, para lograr que se le conceda una prestación por invalidez con arreglo a la legislación de un Estado miembro, tenga que cumplir, conforme a la legislación nacional, un requisito suplementario (en el presente caso, haber percibido el año anterior a aquél en que comenzó la incapacidad laboral unos ingresos de cierta cuantía derivados de la actividad laboral), que no se exige para la aplicación de la legislación nacional a la cual se considera que dicho trabajador se halla aún sometido a efectos de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 45 del propio Reglamento.

Por consiguiente, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional cuestiona, en sustancia, la validez de la norma contenida en el punto 4 de la letra J del Anexo VI del Reglamento nº 1408/71.

2. Para comprender los términos de la cuestión planteada, se hace preciso, ante todo, evocar las normas nacionales que regulan esta materia.

El régimen neerlandés de Seguridad Social obligatoria se rige por dos disposiciones: la Algemene Arbeidsongeschiktheidswet [2] (Ley sobre el seguro generalizado contra la incapacidad laboral; en lo sucesivo, «AAW») y la Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering [3] (Ley sobre el seguro contra la incapacidad laboral; en lo sucesivo, «WAO»). La AAW, que entró en vigor el 1 de octubre de 1976, regula los seguros sociales en cuyo campo de aplicación se hallan comprendidos, en principio, todos los residentes. La adquisición del derecho a las prestaciones y el cálculo de las mismas no están sujetos a requisito alguno de duración de los períodos de seguro. Sin embargo, después de una modificación introducida el 1 de enero de 1980, para la concesión de una prestación con arreglo a dicha Ley, se exige que, durante el año

* Lengua original: italiano.

1 — En su versión codificada por el Reglamento (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53).

2 — Ley de 11 de diciembre de 1975, Stb. 674.

3 — Ley de 18 de febrero de 1966, Stb. 84.

anterior a aquél en que comience la incapacidad laboral, el asegurado haya percibido unos ingresos de cierta importancia procedentes (o vinculados) del ejercicio de una actividad laboral desempeñada en la esfera económica y profesional (art. 6). Al respecto, se precisa que las prestaciones sustitutivas de la retribución se consideran como ingresos a efectos de la AAW, si bien esto no es de aplicación a los ingresos percibidos en concepto de asistencia social.

La WAO, que entró en vigor el 1 de julio de 1967, regula el seguro obligatorio contra la incapacidad laboral en el ámbito de los trabajadores por cuenta ajena. Para la concesión de las correspondientes prestaciones, los interesados deben estar sujetos a dicha legislación, esto es, deben ejercitar una actividad por cuenta ajena en el momento de producirse el hecho causante. Por el contrario, la adquisición del derecho a las prestaciones y el cálculo de las mismas no están sujetos a ningún requisito de duración de los períodos de seguro. Pueden beneficiarse del régimen previsto en la WAO los asegurados que sufran incapacidad laboral durante un período ininterrumpido de cincuenta y dos semanas; el importe de la prestación se calcula en función del porcentaje de invalidez y del importe del salario diario.

En la época de los hechos de autos, en caso de solicitarse al mismo tiempo las dos prestaciones antes citadas, la prevista en la WAO sólo se pagaba si era de cuantía superior a la contemplada en la AAW. No obstante, la persona que tuviera derecho a las prestaciones WAO, que, por cualquier motivo, no pudiera disfrutar de las prestaciones AAW, tenía y tiene derecho íntegramente a las prestaciones WAO.

3. Con ello, llegamos a la normativa comunitaria aplicable al presente caso. Como es sabido, el artículo 51 del Tratado, en su letra a), obliga al Consejo a adoptar, en materia de Seguridad Social, las medidas necesarias, en especial, para garantizar a los trabajadores migrantes «la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales, para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas». Y fue precisamente sobre la base de este precepto como el Consejo adoptó el Reglamento nº 1408/71, cuya finalidad primordial es coordinar las distintas legislaciones nacionales en la materia, de forma que quede garantizado que la libre circulación de los trabajadores no redunde en detrimento de aquellos trabajadores que se benefician de la misma en relación con los que desempeñan su actividad en un único Estado miembro.

Más en concreto, por lo que se refiere a las prestaciones por invalidez, la normativa comunitaria pretende, entre otras finalidades, garantizar la coexistencia entre los regímenes fundados en la adquisición del derecho a las prestaciones después de producirse el hecho causante (como ocurre en el sistema neerlandés) y aquellos otros regímenes fundados, por el contrario, en la constitución progresiva del derecho a las prestaciones, vinculados, por consiguiente, a la duración de los períodos de seguro. A este respecto, tiene especial importancia lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 45 (en la época en la que se produjeron los hechos era el apartado 3

del artículo 45) del Reglamento, norma ésta conforme a la cual «cuando la legislación de un Estado miembro que subordine el reconocimiento de las prestaciones al requisito de que el trabajador por cuenta ajena se halle sujeto a la misma en la fecha del hecho causante no exija ningún período de seguro para la adquisición del derecho o para el cálculo de las prestaciones, todo trabajador [por cuenta ajena] que haya dejado de estar sujeto a dicha legislación será considerado como si continuase estándolo, a efectos de la aplicación del presente Capítulo, *siempre que, en la fecha del hecho causante, se halle sujeto a la legislación de otro Estado miembro, o siempre que, a falta de esto, pueda alegar un derecho a las prestaciones en virtud de la legislación de otro Estado miembro* [...]». [4] El apartado 6 del mismo artículo contiene disposiciones idénticas para los trabajadores por cuenta propia, con la única diferencia de que no existe allí la segunda parte de la alternativa que acabo de subrayar.

Además, el Anexo VI del Reglamento nº 1408/71 contiene, en el punto 4 de la letra J, que es la disposición controvertida en el presente caso, las modalidades particulares de aplicación de la legislación neerlandesa sobre la incapacidad laboral. A los fines que aquí interesan, basta con señalar que dicha disposición prevé que, para la aplicación del apartado 2 del artículo 46 del Reglamento (norma relativa a la liquidación de las prestaciones), la Institución competente fijará la cuantía de las prestaciones en metálico, conforme a las disposiciones de la WAO, «si el interesado, en el momento en que se produjo la incapacidad para el trabajo con la invalidez resultante de ella, era trabajador por cuenta ajena en el sentido de la letra a) del artículo 1 del Reglamento» [letra a)]; y, conforme a las disposiciones de la AAW, «si el interesado, en el momento en que se produjo la incapacidad para el trabajo con la invalidez resultante de ella, no era trabajador por cuenta ajena en el sentido de la letra a) del artículo 1 del Reglamento» [letra b)]. No estará de más añadir que dichas modalidades de aplicación se han visto modificadas, en el sentido indicado, con ocasión de la ampliación a los trabajadores por cuenta propia del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71; [5] y, por consiguiente, en particular, para incluir asimismo en la normativa comunitaria las prestaciones concedidas con arreglo a la AAW.

4. Con esto, llegamos a los hechos que dieron lugar al presente procedimiento. El Sr. Drake, ciudadano checoslovaco naturalizado neerlandés mediante una disposición de 20 de mayo de 1975, había cubierto unos períodos de seguro totales de tres años y doce días con arreglo a la WAO durante el período comprendido entre el 24 de octubre de 1968 y el 5 de noviembre de 1971. A continuación, desde el 30 de noviembre de 1971 hasta el 23 de octubre de 1980, había estado afiliado al seguro de invalidez alemán, debido a la actividad desempeñada en Alemania. Según la resolución de remisión, desde esta última fecha hasta el 1 de julio de 1984, el Sr. Drake ya no volvió a ejercer ninguna actividad laboral y no recibió ninguna prestación sustitutiva de su retribución. Al haberle sido reconocida la invalidez mediante disposición

4 — El subrayado es mío.

5 — Véase el Reglamento (CEE) nº 1390/81 del Consejo, de 12 de mayo de 1981, por el que se amplía a los trabajadores no asalariados y a los miembros de sus familias el Reglamento (CEE) nº 1408/71 (DO L 143, p. 1).

de 24 de marzo de 1986, las autoridades alemanas competentes le concedieron, con efectos a 1 de julio de 1984, una pensión de invalidez («Erwerbsunfähigkeitsrente»), calculada en función de los períodos de seguro cubiertos en Alemania.

Como consecuencia de una solicitud en este sentido presentada asimismo en los Países Bajos, la institución neerlandesa encargada de la aplicación de la normativa, la Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (en lo sucesivo, «WAB»), examinó si el Sr. Drake tenía derecho a las prestaciones por invalidez con arreglo al régimen neerlandés de Seguridad Social y llegó a la conclusión de que, a partir del 31 de agosto de 1984, el Sr. Drake debía ser considerado incapaz para el trabajo con arreglo tanto a la WAO como a la AAW. No obstante, la solicitud del Sr. Drake fue denegada, mediante resolución de 18 de noviembre de 1986, por cuanto, al no tratarse de un trabajador por cuenta ajena en el momento de producirse la incapacidad laboral, no podía beneficiarse de las prestaciones previstas en la WAO. Además, la NAB excluyó que el Sr. Drake pudiera tener derecho a las prestaciones previstas en la AAW; y ello, por cuanto no había tenido ningún ingreso durante el año anterior a aquél en que comenzó su incapacidad laboral.

El Sr. Drake impugnó dicha resolución ante el Raad van Beroep te Amsterdam, que estimó sus pretensiones. Por su parte, la NAB recurrió en apelación la sentencia de este órgano jurisdiccional ante el Centrale Raad van Beroep, que, para resolver el contencioso, consideró oportuno plantear una cuestión prejudicial. Como ya se ha dicho, mediante dicha cuestión se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez del punto 4 de la letra J del Anexo VI del Reglamento.

5. Por lo tanto, dicho todo lo anterior, se trata de dilucidar si es conforme a Derecho una disposición (la del Anexo) que, por lo menos aparentemente, limita el alcance del apartado 4 del artículo 45 del Reglamento, y, sobre todo, si dicha disposición, en la medida en que impide la acumulación de los derechos que, en principio, corresponden al antiguo trabajador, es incompatible con el artículo 51 del Tratado y, por lo tanto, inválida.

Debemos comenzar por recordar que, en realidad, el apartado 4 del artículo 45 del Reglamento no hace otra cosa que establecer una «ficción»; y ello con la verdadera finalidad de tener en cuenta el hecho de que el reconocimiento de las prestaciones con arreglo a la WAO no está subordinado a la duración de los períodos de seguro, sino a la producción del hecho causante, con el fin de evitar, por consiguiente, los efectos negativos que podrían derivarse del mismo para aquellos trabajadores que, a lo largo de su actividad laboral, hubieran estado sometidos a ambos regímenes. Como ya se ha dicho, esta ficción se basa en el hecho de que cada trabajador que haya dejado de estar sujeto a una legislación fundada en el riesgo se considera que se halla aún sujeto a la misma en el momento que el citado riesgo se produce, si, en ese momento:

a) está sujeto a la legislación de otro Estado miembro, o

b) pueda alegar derechos a prestaciones con arreglo a la legislación de otro Estado miembro.

La aplicación de una norma de esta índole al supuesto del Sr. Drake llevaría a la conclusión de que, en la medida en que éste se beneficia de prestaciones de invalidez con arreglo a la legislación de otro Estado miembro, tendría también derecho a las prestaciones contempladas en la WAO. Y no se discute que es todo lo que se produjo con anterioridad al 1 de julio de 1982, considerando que, hasta esta fecha, para tener derecho a las prestaciones concedidas con arreglo a la WAO bastaba con cumplir una de las dos condiciones previstas en el apartado 4 del artículo 45 del Reglamento.

Por el contrario, a partir del 1 de julio de 1982, la modificación introducida en el citado Anexo, como consecuencia de la ampliación a los trabajadores por cuenta propia del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71, ha modificado los términos de la situación. Y, de hecho, las disposiciones del Anexo prevén en la actualidad que únicamente tienen derecho a las prestaciones contempladas en la WAO aquellos trabajadores por cuenta ajena que se hallen en «activo» en el momento de producirse el riesgo causante; por el contrario, todos los demás sólo pueden beneficiarse de las prestaciones reguladas en la WAO, si —entiéndase bien— cumplen el requisito de los ingresos, es decir, que hayan percibido unas rentas del trabajo (o vinculadas al mismo) en el año anterior a aquél en que comience la incapacidad laboral. Por lo tanto, el Sr. Drake se encontró en la imposibilidad de disfrutar de las prestaciones de la WAO, en la medida en que no trabajaba en el momento en el que sobrevino el hecho causante, así como en la imposibilidad de beneficiarse de lo dispuesto en la AAW, en la medida en que no cumple el requisito relativo a los ingresos, como exige, por el contrario, el artículo 6 de la propia AAW.

6. Expuestos así simplificadamente los términos de la cuestión, se plantea, ante todo, el problema de la relación entre las correspondientes disposiciones del Reglamento y las contenidas en su Anexo VI, en especial, si la disposición del Anexo que es objeto de controversia en este asunto puede legalmente limitar el alcance del apartado 4 del artículo 45 del Reglamento. A este respecto, debo comenzar por recordar que, como ha señalado el propio Tribunal de Justicia, «las disposiciones del Reglamento nº 1408/71 y, más en particular, las de su Anexo VI, adoptadas en aplicación del artículo 51 del Tratado, deben ser interpretadas a la luz del objetivo de este artículo, que es el de contribuir al establecimiento de la más amplia libertad posible en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores migrantes». [6] Personalmente, considero que de esta afirmación se desprende que no existe una jerarquía entre dichas disposiciones: lo más importante es que deben ser interpretadas, en la medida de lo posible, de una forma conjunta y —sobre todo— de un modo que no contravenga la finalidad del artículo 51 del Tratado.

Ahora bien, si es cierto que, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 51 del Tratado tiene por objeto coordinar, que no armonizar, las legislaciones y, por lo tanto, permite que subsistan diferencias entre los regímenes de Seguridad Social de los Estados miembros, «sin embargo, es indiscutible que el objetivo de los artículos 48 a 51 del Tratado no se alcanzaría si, como consecuencia del ejercicio de su derecho a la libre circulación, los trabajadores migrantes perdieran las ventajas de

6 — Sentencia de 2 de mayo de 1990, Winter-Lutzins (C-293/88, Rec. p. I-1623), apartado 13. En el mismo sentido, véase la sentencia de 30 de marzo de 1993, De Wit (C-282/91, Rec. p. I-1221), apartado 16.

Seguridad Social que les otorga la legislación de un Estado miembro». [7] De hecho, dicha consecuencia podría disuadir al trabajador comunitario de ejercitar su derecho a la libre circulación y constituiría, por lo tanto, un obstáculo a dicha libertad. [8] Desde este punto de vista, el Tribunal de Justicia ha aclarado, por ejemplo, que se produciría una discriminación si el legislador nacional definiera los requisitos de adquisición o de conservación del derecho a las prestaciones de tal modo que, en realidad, sólo los nacionales del Estado miembro interesado pudieran reunirlos, o si definiera los requisitos de pérdida o de suspensión de este derecho de tal modo que, en realidad, pudieran cumplirlos más fácilmente los nacionales de los demás Estados miembros que los nacionales del Estado miembro del que depende la Institución competente. [9]

7. Es evidente que no es esto lo que ocurre en el presente caso. Y, de hecho, una persona que haya ejercido su propia actividad económica en los Países Bajos exclusivamente y que haya dejado de trabajar antes de producirse el hecho causante se encontraría en la misma situación que el Sr. Drake y, en términos aún más generales, que los que disfrutaron de la libertad de circulación y que, al propio tiempo, estuvieron sujetos bien a un régimen fundado en el riesgo, bien a un régimen fundado en la constitución progresiva de los derechos. Dicho de otra forma, la situación en la que se encuentra el Sr. Drake no se debe a la circunstancia de que se acogiera a la libre circulación de los trabajadores, en la forma en que se halla garantizada por el Tratado, sino que se halla determinada por la cesación de toda actividad laboral mucho antes de que comenzara la incapacidad laboral.

Por consiguiente, el caso que ahora nos ocupa se diferencia del caso Blottner, [10] al cual se ha referido el Gobierno helénico para afirmar la invalidez del punto 4 de la letra J del Anexo VI del Reglamento nº 1407/71, en el cual se discutía la aplicabilidad a la parte demandante en el asunto principal del apartado 3 del artículo 45 del Reglamento, si bien por cuanto había cubierto períodos de seguro antes de la entrada en vigor del Reglamento antes citado y con arreglo a un régimen distinto del que había estado vigente hasta aquella fecha. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia mantuvo, con toda la razón, que, en tal caso, la demandante tenía derecho a las prestaciones WAO.

8. Además, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, desde el mismo punto de vista, si es conforme a Derecho introducir un requisito suplementario (que se produjo después del período en que el interesado había estado sujeto a dicha legislación), como es el relativo a haber percibido unos ingresos de cierta importancia derivados del trabajo

7 — Véase, entre otras, la sentencia de 4 de octubre de 1991, Paraschi (C-349/87, Rec. p. I-4501), apartado 22.

8 — En este sentido, véase la reciente sentencia de 9 de diciembre de 1993, Lepore y Scamuffa (asuntos acumulados C-45/92 y C-46/92, Rec. p. I-6497), apartado 21.

9 — En este sentido, véase la citada sentencia Paraschi, apartado 23.

10 — Sentencia de 9 de junio de 1977, Blottner (109/76, Rec. p. 1141), apartados 11, 12 y 15 a 17. En el asunto Blottner se discutía asimismo la aplicabilidad del apartado 4 del artículo 45 (en aquel momento el apartado 3 del artículo 45) del Reglamento nº 1408/71 a una persona que había dejado de trabajar antes de producirse el hecho causante.

durante el año anterior a aquél en que comenzó la incapacidad laboral, considerando que dicho requisito no se exige para la aplicación de la legislación nacional, a la cual se considera que dicho trabajador se halla aún sujeto a efectos de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 45 del Reglamento.

A este respecto, basta con poner de manifiesto que, con arreglo a reiterada jurisprudencia, el artículo 51 del Tratado y el Reglamento nº 1408/71 prevén únicamente la totalización de los períodos de seguro cubiertos en diferentes Estados miembros y no regulan los requisitos para la constitución de estos períodos de seguro; corresponde a la legislación de cada Estado miembro determinar los requisitos del derecho o de la obligación de afiliación a un régimen de Seguridad Social, siempre que a este respecto no se efectúe discriminación entre los nacionales de un Estado y los de los demás Estados miembros. De ello se deduce que, como principio general, el Derecho comunitario no se opone a que el legislador nacional modifique los requisitos para la concesión de una pensión de invalidez, aunque los haga más rigurosos, siempre que éstos no impliquen ninguna discriminación manifiesta o encubierta entre trabajadores comunitarios. [11]

Pues bien, el requisito relativo a los ingresos, establecido por el legislador neerlandés para obtener las prestaciones de la AAW, requisito al cual hace referencia el órgano jurisdiccional remitente en la cuestión prejudicial, constituye, en sí mismo, un requisito objetivo, que se aplica indistintamente a los trabajadores nacionales y a los de los demás Estados miembros; por consiguiente, no parece que admita críticas desde el punto de vista del Derecho comunitario.

9. En definitiva, no considero que puedan albergarse dudas acerca de la validez del punto 4 de la letra J del Anexo VI del Reglamento, en la medida en que la no obtención de dichas prestaciones está determinada por requisitos objetivos impuestos por la legislación nacional y que se aplican de la misma forma a aquellos que han ejercitado su actividad laboral únicamente en dicho Estado miembro, lo cual significa, en particular, que la situación que deriva de ello para los trabajadores que se beneficiaron de la libre circulación no contradice la finalidad de los artículos 48 a 51 del Tratado.

10. Para terminar, queda por considerar el supuesto marginal puesto de manifiesto por la Comisión en sus observaciones, a saber, que, en algún caso concreto, podría suceder que el interesado, que desempeñaba una actividad por cuenta ajena en el momento de producirse el hecho causante, no pudiera disfrutar de las prestaciones reguladas en la WAO; y ello por el mero hecho de que se le reconozca la incapacidad laboral en primer lugar en el Estado miembro en el cual rige un sistema fundado en la constitución progresiva de los derechos. De hecho, en tal supuesto, dicha persona ya no tendría la condición de trabajador por cuenta ajena en el momento en el cual se le reconoció la incapacidad laboral en el Estado miembro en el

11 — Véase al respecto la sentencia Paraschi, antes citada, apartados 15 y 16.

cual rige el sistema fundado en el riesgo, con la posible consecuencia posterior de que, al no reunir el requisito relativo a los ingresos, tampoco podría disfrutar de las prestaciones AAW.

Es evidente que dicho supuesto es muy distinto del que ahora nos ocupa, ya que, en aquel caso, se trataba efectivamente de un trabajador por cuenta ajena «en activo» en el momento de producirse el hecho causante. Por lo tanto, resulta evidente que una aplicación de dicha normativa, por parte de las autoridades competentes neerlandesas, que prescindiera de dichas circunstancias, sería demasiado restrictiva y estaría fundada en una interpretación excesivamente formal. A este respecto, considero suficiente en este momento limitarme a poner de manifiesto que la disposición objeto de controversia en el presente asunto, que debe leerse a la luz del apartado 4 del artículo 45 del Reglamento y, con un carácter más general, de la finalidad perseguida por el artículo 51, no puede en ningún caso ser interpretada de una forma que perjudique a los que disfrutaron de la libertad de circulación en relación con los que estuvieron sujetos a un único sistema de Seguridad Social en un solo Estado miembro.

11. Por todo ello, a la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a la cuestión prejudicial planteada por el Centrale Raad van Beroep de Utrecht:

«El examen de la cuestión prejudicial no ha puesto de manifiesto ningún elemento que puede afectar a la validez del punto 4 de la letra J (Países Bajos) del Anexo VI del Reglamento n° 1408/71.»