CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 12 de diciembre de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El Sr. Martínez Vidal, nacional español, trabajó, desde 1963 hasta 1979, como marinero al servicio de empresas de los Países Bajos.

2. El 29 de abril de 1979, tuvo que cesar en su trabajo debido a una patología dorsal, y desde entonces no ha podido reanudarlo. Poco después de contraer la enfermedad, regresó a España. En un primer momento disfrutó de una prestación por enfermedad y, desde el 25 de abril de 1980, y con arreglo a la normativa de los Países Bajos, percibe una prestación por incapacidad para el trabajo, calculada con arreglo a un grado de incapacidad del 80 al 100 %.

3. Según un informe del Instituto Nacional de la Seguridad Social (en lo sucesivo, «INSS») en enero de 1980 el Sr. Martínez Vidal fue operado en España de una hernia discal. Dicho organismo mantuvo al Sr. Martínez Vidal bajo control médico y posteriormente facilitó informes complementarios.

4. Mediante carta de 17 de abril de 1989, el Gemeenschappelijke Medische Dienst (en lo sucesivo, «GMD») convocó al Sr. Martínez Vidal para que acudiera a los Países Bajos a fin de someterse a un reconocimiento médico de control.

5. El Sr. Martínez Vidal no alegó que su estado de salud le impidiera desplazarse a los Países Bajos, pero se negó a atenerse a la mencionada convocatoria y acudió al órgano jurisdiccional competente de dicho país, solicitando que declarara que no estaba obligado a volver a los Países Bajos para someterse en dicho país a un reconocimiento.

6. En este contexto, el Arrondissementsrechtsbank de Amsterdam planteó al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales, la primera de las cuales es del siguiente tenor:

«1) ¿Puede la institución deudora de la prestación de invalidez o el organismo competente para proceder al reconocimiento médico, cuando ejerce la facultad reconocida en el apartado 1 del artículo 51 del Reglamento (CEE) nº 574/72 de disponer que un médico designado por ella examine al beneficiario de una prestación de invalidez, convocar al beneficiario de que se trate para que se desplace del Estado miembro del lugar de residencia o de estancia al Estado miembro de la institución deudora para someterse en este último a un reconocimiento médico? ¿Está obligado el beneficiario a acudir a dicha convocatoria?»

7. La norma de referencia establece lo siguiente:

«Cuando un beneficiario, especialmente de:

a) prestaciones por invalidez,

* Lengua original: francés.

[...]

[...]

[...]

se halle o resida en el territorio de un Estado miembro distinto de aquél donde radique la institución deudora, el control administrativo y médico será ejercido, a requerimiento de la institución mencionada, por la institución del lugar de estancia o de residencia del beneficiario según las normas establecidas en la legislación aplicada por esta última institución. No obstante, la institución deudora conservará la facultad de disponer que un médico designado por ella controle al beneficiario.»

8. En la sentencia de 12 de marzo de 1987, Rindone (22/86, Rec. p. 1339), el Tribunal de Justicia hubo de contestar a una pregunta esencialmente idéntica. Se trataba en dicho asunto de la cuestión de si se puede obligar a un trabajador *que contrae una enfermedad* cuando reside en un país distinto al de la institución deudora competente a volver al país de dicha institución para someterse en el mismo a un reconocimiento médico. La norma que debía interpretarse era el artículo 18 del mismo Reglamento, cuyos apartados 4 y 5 prevén lo siguiente:

«4. La institución del lugar de residencia se encargará posteriormente, en tanto fuere necesario, del control administrativo o médico del trabajador, como si se tratase de un asegurado suyo. Tan pronto como compruebe que el trabajador ha recobrado la aptitud para reanudar el trabajo, lo pondrá sin demora en su conocimiento y en el de la institución competente, indicando la fecha en que se da por terminada la incapacidad para el trabajo. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6, a la notificación dirigida al interesado se le atribuirá el valor de una decisión adoptada en nombre de la institución competente.

5. La institución competente conservará en todo caso la facultad de someter al interesado al examen de un médico elegido por ella.»

9. En la sentencia Rindone, el Tribunal de Justicia declaró en relación con el apartado 5:

«[...] dicha disposición no puede interpretarse en el sentido de que el interesado puede ser obligado a regresar al país de la institución competente para someterse en él a un examen médico de control, aun cuando no pueda trabajar por razón de enfermedad. Una obligación de este tipo es incompatible con el respeto debido al estado de salud del trabajador. La institución competente puede realizar el examen médico de que se trata, o bien enviando a un facultativo para que examine al interesado en el Estado del lugar de residencia, o bien recurriendo a los servicios de un médico de este último Estado» (apartado 21, pp. 1365 y 1366).

10. A mi juicio, este razonamiento es igualmente válido con respecto al beneficiario de una prestación de invalidez, siempre que el desplazamiento deba considerarse incompatible con su estado de salud.

11. Sin embargo, dado que en la sentencia Rindone el Tribunal de Justicia se basó exclusivamente en el «respeto debido al estado de salud del trabajador», y no en la finalidad del artículo 18 ni en el sistema que establecieron los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y (CEE) nº 574/72,[1] dicha

1 — 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 y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (EE 05/01, p. 98), y Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71, según la redacción dada por el Reglamento (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 52).

sentencia no nos proporciona ningún elemento para resolver el problema que se nos plantea en el supuesto de que el estado de salud del ex trabajador le permita emprender un largo viaje.

12. El Gobierno español y la Comisión consideran que ya de la simple lectura del artículo 51 se desprende que el control médico de que se trata debe efectuarse en el Estado de residencia del trabajador. Por lo que a mí respecta, sin embargo, no creo que el texto de la última frase del apartado 1 de esta norma permita sacar una conclusión en un sentido o en otro. Por otra parte, si las cosas eran tan simples, cuando se trataba de interpretar la frase idéntica del artículo 18 en la sentencia Rindone, el Tribunal de Justicia no se habría basado en una consideración que no se expresa en dicha norma, a saber, el «respeto debido al estado de salud» de la persona afectada.

13. Por su parte, el Arrondissementsrechtbank de Amsterdam considera que la sentencia Rindone no permite responder a la cuestión planteada porque

«las normas de control recogidas en el artículo 51 son [...] menos detalladas que el régimen de control médico contenido en los artículos 18 y 61 [2] arriba mencionados; además, el artículo 51 se diferencia asimismo de los artículos 18 y 61 en que, según el primero, el control es ejercido *a requerimiento* [3] de la institución competente por la institución extranjera».

2 — El artículo 61, relativo a los accidentes laborales y enfermedades profesionales, es idéntico al artículo 18.

3 — Subrayado en el original.

14. En lo que atañe al carácter más detallado de las normas del artículo 18, no creo que pueda sacarse una conclusión contraria en relación con el artículo 51. Comparto el criterio de la Comisión según el cual esta diferencia obedece al hecho de que son muy diferentes la situación a que se refiere el artículo 18 y el objeto del procedimiento que esta disposición establece. En el caso de una persona que enferma durante su estancia en un Estado distinto de aquél en el que está asegurada, es evidente que debe corresponder un papel preponderante a la institución del país de estancia, dada la importancia que tiene dejar constancia lo más rápidamente posible del inicio de la enfermedad. Dado que ésta podría tener tan sólo una corta duración, es asimismo necesario que la institución del país de estancia «se encargue posteriormente [...] del control administrativo o médico del interesado», a fin de que el momento de la curación de este último no pase desapercibido.

15. Por el contrario, el artículo 51 se refiere al caso en el que a una persona ya se le haya concedido una prestación de invalidez y únicamente se trate de verificar si el grado de invalidez ha experimentado alguna evolución en uno u otro sentido.

16. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente sostiene que debe darse importancia al hecho de que, de acuerdo con el artículo 51, la institución del lugar de residencia del interesado sólo efectúa controles *a requerimiento* de la institución deudora de la prestación. Es posible que el órgano jurisdiccional de los Países Bajos considere que si la institución deudora no requiere la intervención de la institución del país de residencia, se halla en completa libertad para efectuar el control, pudiendo incluso hacer que el interesado se desplace a sus dependencias. En este supuesto, en opinión de dicho Tribunal, el Reglamento tan sólo ofrece

una facilidad, de la cual la institución deudora puede libremente aprovecharse o no.

17. A lo anterior la Comisión objeta que la inclusión de los términos «a requerimiento» en el artículo 51 obedece al carácter periódico del reconocimiento médico, que tan sólo tiene lugar si la institución competente lo considera necesario, habida cuenta de la aplicación de su propia normativa, contrariamente al procedimiento del artículo 18, que implica la intervención automática de la institución del lugar de residencia.

18. A mi juicio esta explicación parece plausible y considero que, por lo tanto, la presencia de la expresión «a requerimiento» no puede decidir el debate.

19. También alega la Comisión:

«Si la expresión "médico designado por ella" debiera asimismo designar a un médico que, en nombre de la institución competente, efectuara controles médicos en el Estado en que se encuentra dicha institución, no cabe dudar que el artículo 51 habría [sido] redactado de otro modo. Ciertamente habría indicado que la institución competente puede acordar que se proceda al control en su propio país, o bien confiar este control a la institución del lugar de residencia. Al no estar redactado de este modo el artículo 51 y al no contener elemento alguno que apunte en este sentido, procede considerar que el "médico designado por ella" no puede ser el "propio médico" de la institución competente que efectúa el control en su propio país, al cual se obligaría a desplazarse al beneficiario.»

20. No obstante, a mi juicio esta observación no resulta convincente. En mi opinión, el hecho de que la disposición no esté redactada como indica la Comisión, sino que, por una parte disponga: «el control [...] *será* ejercido [...] por la institución del lugar de estancia o de residencia», y, por otra: «no obstante, la institución deudora *conservará* la facultad» demuestra que el Consejo no pretendió establecer una alternativa, sino una regla general así como una posibilidad adicional. La regla general (o el principio) es que el control se efectúe, en primer lugar, por la institución del país de residencia o de estancia. La posibilidad adicional es la facultad que ostenta la institución deudora de, en cualquier caso, hacer que un médico designado por ella efectúe un reconocimiento si, leído el informe de la primera institución, sigue albergando dudas en cuanto al grado de invalidez que debe tenerse en cuenta en el futuro. La disposición deja abierta la cuestión del lugar en el que debe realizarse el reconocimiento.

21. Asimismo en relación con el texto del artículo 51, me parece que reviste importancia otra frase de dicha norma, a saber, el hecho de que la institución del lugar de estancia o de residencia del beneficiario efectúe el control «según las normas establecidas en la legislación aplicada por esta última institución».

22. Debido ciertamente al hecho de que la institución del lugar de estancia o de residencia no aplica necesariamente los mismos criterios que la institución deudora se estableció la posibilidad de un control por parte de esta última.

23. Ahora bien, las diferencias entre las normativas de los Estados miembros son particularmente grandes en materia de invalidez. Baste recordar a este respecto el apartado 4 del artículo 40 del citado Reglamento nº 1408/71 (Reglamento de base), según el cual:

«La decisión tomada por una institución de un Estado miembro en relación con el estado de invalidez del solicitante, será acatada por la institución de cualquier otro Estado miembro afectado, siempre que la concordancia de los requisitos referentes a la condición de inválido entre las legislaciones de ambos Estados se halle reconocida en el Anexo V.»

24. Este precepto no se aplica al caso de autos, y ello por dos razones. Se encuentra, en efecto, en la Sección 2 (del Capítulo 2, relativo a la invalidez), que versa sobre los casos en que los trabajadores hayan estado sometidos exclusivamente a legislaciones según las cuales el importe de la prestación de invalidez depende de la duración de los períodos de seguro o de residencia, o bien a legislaciones de este tipo y a las aludidas en la Sección 1, es decir, legislaciones según las cuales la cuantía de las prestaciones de invalidez es independiente de la duración de los períodos de seguro. Ahora bien, el Gobierno de los Países Bajos indica que su legislación corresponde al último tipo. Además, según parece, en el caso del Sr. Martínez Vidal se concedió una renta exclusivamente basándose en la legislación de los Países Bajos. En segundo lugar, el apartado 4 del artículo 40 se refiere únicamente a la apreciación inicial del estado de invalidez,[4] mientras que en el presente asunto nos encontramos con la hipótesis del control posterior. Sin embargo, interesa reseñar que el sistema establecido en virtud del Reglamento nº 1408/71 no prevé, en todas las hipótesis, un reconocimiento automático de las apreciaciones relativas al estado inicial de invalidez efectuadas en otro Estado miembro.

25. Además, el apartado 4 del artículo 40 del Reglamento de base prueba también que no resulta pertinente para el caso de autos la sentencia de 11 de marzo de 1986, Deghillage (28/85, Rec. p. 999), invocada en el presente asunto. Dicha sentencia interpretó el apartado 2 del artículo 57 del Reglamento de base, relativo a las enfermedades profesionales, que precisamente prevé un reconocimiento automático.

26. Pero volvamos al problema de si el control puede efectuarse en el país de la institución deudora.

27. En sus observaciones, el Gobierno de los Países Bajos y el GMD han expuesto las particularidades del sistema neerlandés de valoración de la incapacidad laboral, que implica una comparación entre los ingresos percibidos anteriormente y los que el interesado aún podría obtener desempeñando funciones adecuadas. Se determinan estos ingresos no sólo basándose en el estado de salud del interesado, sino también en sus aptitudes. El Gobierno de los Países Bajos señaló que en dicho Estado miembro tal apreciación supone no sólo la intervención de un médico, sino también la de un técnico laboral y de un asesor jurídico.

28. Sin embargo, no hay que tomar una decisión centrada en la situación de los Países Bajos. De cualquier manera, resulta patente que para la institución deudora, que debe apreciar la situación del interesado según su propia normativa, la solución más práctica consiste en hacer que el interesado se persone en sus dependencias, de manera que la institución deudora pueda proceder como de costumbre, con la participación de todos sus especialistas, y teniendo todos sus aparatos a su disposición.

29. Ello no es posible en el caso de soluciones alternativas, a saber, la de delegación de

4 — Véase la sentencia de 10 de marzo de 1983, Baccini (232/82, Rec. p. 583).

facultades a favor de un médico establecido en el país de residencia o de estancia del interesado, o la del envío en misión especial de un médico de la institución a dicho país. Por otra parte, semejante misión especial supondría un gasto elevado puesto que al coste del desplazamiento deberían añadirse las horas de trabajo perdidas a causa del viaje.

30. Queda por determinar si el Derecho comunitario reconoce al interesado el derecho a desatender una convocatoria para acudir al país en que se halla la institución deudora.

31. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia en múltiples ocasiones, los Reglamentos que se adoptan para la aplicación del artículo 51 del Tratado CEE deben interpretarse a la luz del objetivo que persigue dicha disposición, que consiste en asegurar el establecimiento de una libertad tan completa como sea posible de la circulación de los trabajadores dentro del mercado común. [5]

32. Ahora bien, no alcanzo a entender por qué dicho objetivo se opone precisamente a que el beneficiario de una prestación de invalidez «circule» para someterse a un control administrativo y médico, *en la medida en que su salud no pueda resentirse por ello y no tenga que hacer frente a los gastos de tal desplazamiento.*

33. Si el Tribunal de Justicia acogiera el principio de que existe semejante deber, no creo que ello pudiera llegar a disuadir a una persona de ir a desempeñar un puesto de trabajo en otro Estado miembro, ni de regresar a su país de origen, si algún día se la declara inválida en el país en que desarrolla su trabajo. En efecto, a partir del momento en que no puede imponerse a un ex trabajador la obligación de someterse a un control de la institución deudora en unas condiciones que sean intolerables desde el punto de vista físico o económico, la mera eventualidad de semejante control no puede surtir un efecto restrictivo sobre la libre circulación de trabajadores.

34. Sin embargo, para ser exhaustivo, propongo que se examine también si el principio contradice uno de los objetivos del Reglamento de base, tal como se expresan en sus disposiciones y en sus considerandos quinto, sexto y séptimo. Estos últimos son del siguiente tenor:

«considerando que las normas para la coordinación de las legislaciones nacionales de seguridad social se insertan en el marco de la libre circulación de los trabajadores nacionales de los Estados miembros, y que deben contribuir, en consecuencia, a mejorar su nivel de vida y las condiciones de su empleo, garantizándoles en todo el ámbito de la Comunidad, por una parte, la igualdad de trato bajo las distintas legislaciones nacionales y, por otra, tanto a los trabajadores como a sus derechohabientes, el disfrute de las prestaciones de la seguridad social, cualquiera que sea el lugar donde trabajen o residan;

considerando que tales objetivos han de ser alcanzados, de modo principal mediante la totalización de todos los períodos computados por las diversas legislaciones nacionales para el reconocimiento y conservación del derecho a las prestaciones y para el cálculo

5 — Véase la reciente sentencia de 14 de noviembre de 1990, Ibrahim Buhari Haji (C-105/89, Rec. p. I-4211), apartado 20.

de las mismas, así como mediante la posibilidad de conceder prestaciones a las diversas clases de personas amparadas por el Reglamento, cualquiera que sea el lugar donde residan dentro de la Comunidad;

considerando que las normas de coordinación dictadas para aplicar lo dispuesto en el artículo 51 del Tratado deben asegurar a los trabajadores que se desplacen dentro de la Comunidad los derechos y beneficios adquiridos, sin que puedan entrañar acumulaciones injustificadas».

35. En el presente asunto, no se discute el principio de la totalización de los períodos de afiliación y el del pago de las prestaciones en el territorio de cualquier Estado miembro distinto de aquél en que se encuentra la institución deudora. A lo sumo cabe preguntarse si el principio de igualdad de trato podría verse afectado.

36. A tenor del artículo 3 del Reglamento nº 1408/71:

«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.»

37. Por consiguiente, el principio consiste en la asimilación de los trabajadores migrantes a los del país del empleo, tanto en lo que se refiere a las ventajas como respecto a las obligaciones. Por lo tanto, el trabajador migrante *no* tiene *derecho* a quedar exento del control que debe efectuar la institución deudora en el Estado miembro en el que tiene su sede. No obstante, a fin de no resultar perjudicado por haber vuelto a su país de origen, lo cual no puede estarle vedado, es preciso que no tenga que sufragar gastos de desplazamiento más elevados que los que corresponderían a un ex trabajador residente en el país de la institución deudora.

38. Además, el artículo 51 del Reglamento nº 574/72 pretende evitarle el desplazamiento, si es posible, al establecer, fundamentalmente, que salvo que la institución deudora decida expresamente otra cosa, se considera suficiente el control administrativo y médico efectuado por la institución del país de residencia. Por lo tanto, el artículo 51 conserva una eficacia muy amplia, aunque se admita el principio de que puede convocarse al interesado para que acuda a la institución deudora.

39. Por otra parte puede razonablemente contarse con que semejante convocatoria siga siendo la excepción. En consecuencia, es poco probable que la institución deudora convoque al interesado si la institución del lugar de residencia le anuncia una «fecha de probable término» bastante próxima de una invalidez temporal (epígrafe C.11 del modelo E 213) o, por el contrario, cuando llega a la conclusión de «que el interesado se encuentra en un estado permanente de incapacidad total para el trabajo» (epígrafe 5.1 de la Parte III «Conclusiones» del modelo E 213).

Como han mostrado las manifestaciones del Gobierno de los Países Bajos y del GMD, el problema se centra sobre todo en la fijación del «grado de invalidez para cualquier otro trabajo en relación con las aptitudes del interesado», en relación con el cual la institu-

ción del lugar de estancia ni siquiera debe cumplimentar el epígrafe correspondiente del modelo E 213 (apartado 3 de la Parte III «Conclusiones») si la institución deudora se encuentra en la República Federal de Alemania, Irlanda, los Países Bajos o el Reino Unido.

40. Además, el Sr. Martínez Vidal ha invocado el derecho de todo inválido a ser preguntado en su propia lengua. Ahora bien, aun en el caso de que un médico del país de la institución deudora fuera a examinar al interesado a su país de estancia, la entrevista con éste debería desarrollarse con la intervención de un intérprete si dicho médico no conociera la lengua del interesado.

41. Por todas las razones anteriormente expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la primera cuestión:

«La institución deudora de la prestación de invalidez —o el organismo competente para proceder al reconocimiento médico— cuando, una vez obtenido el informe de la institución del país de estancia o de residencia del interesado, ejerce la facultad reconocida en el apartado 1 del artículo 51 del Reglamento (CEE) nº 574/72, de disponer que un médico designado por ella examine al beneficiario de una prestación de invalidez, puede convocar al beneficiario de que se trate para que se desplace del Estado miembro del lugar de residencia o de estancia al Estado miembro de la institución deudora para someterse en este último a un reconocimiento médico. El beneficiario está obligado a acudir a dicha convocatoria, siempre que se demuestre que está en condiciones de efectuar dicho viaje sin perjudicar su salud y con la condición de que no vayan a su cargo los gastos de desplazamiento y estancia.»

En cuanto a la segunda cuestión

42. La segunda cuestión reza del siguiente modo:

«2) a) ¿Es distinta la respuesta a la primera cuestión si se demuestra que, sin perjuicio para su salud, el beneficiario está en condiciones de viajar al Estado miembro de la institución deudora o del organismo competente para proceder al reconocimiento médico?

b) A los efectos de la respuesta a la cuestión 2) a), ¿es relevante que sea la institución del Estado del lugar de residencia o estancia quien haya apreciado si el interesado está en condiciones de hacer el viaje o que haya apreciado dicho extremo la institución deudora o el organismo competente para proceder al reconocimiento médico?»

43. La respuesta a la segunda cuestión, letra a), se halla ya en la respuesta propuesta para la primera.

44. En cuanto a la respuesta que debe darse a la letra b) de la segunda cuestión, procede observar que los Gobiernos alemán, de los Países Bajos, la Comisión y el GMD aceptan lo que impone el sentido común, a saber, que debe apreciarse si el interesado está o no en condiciones de realizar el viaje sin que tenga que desplazarse al país de la institución competente. Debe añadirse que, en todo caso, el modelo E 213 contiene ya una rúbrica C.7 en la que el médico debe indicar si el interesado se encuentra o no «en la imposibilidad absoluta de desplazarse».

45. Sin embargo, si la institución deudora deseara enviar a un médico sobre el terreno para verificar la corrección de la apreciación realizada sobre el particular por la institución del país de estancia o de residencia no puede negársele tal facultad. Para cubrir asimismo este supuesto, propongo que se responda del siguiente modo:

«La cuestión de si el interesado se encuentra en condiciones de efectuar el viaje debe apreciarse en el país de residencia o de estancia de éste.»

Conclusión

46. Las respuestas propuestas son pues las siguientes:

«1) La institución deudora de la prestación de invalidez —o el organismo competente para proceder al reconocimiento médico— cuando, una vez obtenido el informe de la institución del país de estancia o de residencia del interesado, ejerce la facultad reconocida en el apartado 1 del artículo 51 del Reglamento (CEE) nº 574/72 de disponer que un médico designado por ella examine al beneficiario de una prestación de invalidez, puede convocar al beneficiario de que se trate para que se desplace del Estado miembro del lugar de residencia o de estancia al Estado miembro de la institución deudora para someterse en este último a un reconocimiento médico. El beneficiario está obligado a acudir a dicha convocatoria, siempre que se demuestre que está en condiciones de efectuar dicho viaje sin perjudicar su salud y con la condición de que no vayan a su cargo los gastos de desplazamiento y estancia.

2) La cuestión de si el interesado se encuentra en condiciones de efectuar el viaje debe apreciarse en el país de residencia o de estancia de éste.»