SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta) de 23 de noviembre de 1995 *

En el asunto C-394/93,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, Mainz (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Gabriel Alonso-Pérez

y

Bundesanstalt für Arbeit,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del número 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 3427/89 del Consejo, de 30 de octubre de 1989, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 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 sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad y el Reglamento (CEE) n° 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71 (DO L 331, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: C.N. Kakouris, Presidente de Sala; G. Hirsch, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler y J.L. Murray (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Sr. Gabriel Alonso-Pérez, por el Sr. Manuel Rojas, Asesor Laboral de la Agregaduría Laboral de la Embajada de España en Bonn, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. Alberto José Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y la Sra. Gloria Calvo Díaz, Abogado del Estado, del Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Dimitrios Gouloussis, Consejero Jurídico, y Horstpeter Kreppel, funcionario alemán en comisión de servicios, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Gabriel Alonso-Pérez, representado por el Sr. Manuel Rojas; del Gobierno alemán, representado por el Sr. Bernd Kloke, Regierungsrat del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente; del Gobierno español, representado por la Sra. Gloria Calvo Díaz, y de la Comisión, representada por los Sres. Dimitrios Gouloussis y Horstpeter Kreppel, expuestas en la vista de 17 de noviembre de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de diciembre de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 28 de julio de 1993, recibida en el Tribunal de Justicia el 31 de agosto siguiente, el Landessozialgericht Rheinland-Pfalz planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del número 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 3427/89 del Consejo, de 30 de octubre de 1989, por el que se modifica el 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 sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad y el Reglamento (CEE) nº 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71 (DO L 331, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 3427/89»).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. Alonso Pérez y el Bundesanstalt für Arbeit (en lo sucesivo, «Bundesanstalt») relativo a la concesión de prestaciones familiares respecto al período que va de enero de 1986 a septiembre de 1988.

3 De la resolución de remisión se desprende que el Sr. Alonso-Pérez, de nacionalidad española, está empleado en Alemania desde 1978. Su esposa y sus dos hijas nacidas el 28 de febrero de 1966 viven en España.

4 En abril de 1989, el Sr. Alonso-Pérez solicitó, por primera vez, el pago de prestaciones familiares por sus dos hijas y lo hizo tanto para el futuro como para los seis

meses anteriores, ya que el apartado 2 del artículo 9 de la Bundeskindergeldgesetz limita a dicho plazo el efecto retroactivo de estas solicitudes.

5 Mediante decisión de 12 de julio de 1989, el Arbeitsamt Koblenz le concedió las prestaciones familiares con efecto retroactivo a partir de octubre de 1988.

6 El 30 de octubre de 1989, el Consejo adoptó el Reglamento nº 3427/89, antes citado, cuyo artículo 1, en su número 1, aplicable desde el 15 de enero de 1986, modificó el artículo 73 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, 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 su familia que se desplazan dentro de la Comunidad, en la versión en que resultó modificado y puesto al día 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; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1408/71»). En la actualidad dicho precepto está redactado en los términos siguientes: «El trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia sometido a la legislación de un Estado miembro tendrá derecho, para los miembros de su familia que residan en el territorio de otro Estado miembro, a las prestaciones familiares previstas por la legislación del primer Estado, como si residieren en el territorio de éste, sin perjuicio de las disposiciones del Anexo VI.»

7 A raíz de la adopción de este Reglamento, el Sr. Alonso-Pérez solicitó, el 27 de mayo de 1991, el pago de atrasos de las prestaciones familiares correspondientes al período entre el 1 de enero de 1986 y el 30 de septiembre de 1988. El Bundesanstalt desestimó dicha solicitud mediante decisión de 29 de agosto de 1991 y mediante decisión resolutiva de una reclamación de 25 de octubre de 1991. El recurso interpuesto a continuación ante el Sozialgericht Koblenz fue igualmente desestimado mediante sentencia de 15 de octubre de 1992. De los autos resulta que estas decisiones desestimatorias estaban fundadas en la limitación a seis meses del efecto retroactivo de las solicitudes de prestaciones familiares que establece el apartado 2 del artículo 9 de la Bundeskindergeldgesetz.

8 En el marco del recurso de apelación ante el Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, el Sr. Alonso-Pérez afirmó que el artículo 1 del Reglamento nº 3427/89 modificaba el artículo 73 del Reglamento nº 1408/71, al reconocer un derecho al pago de

prestaciones familiares a partir del 15 de enero de 1986. Por otra parte el Sr. Alonso-Pérez afirmó que su solicitud había sido presentada en el plazo de dos años previsto por los apartados 4 y 6 del artículo 94 del Reglamento nº 1408/71.

9 Con arreglo al apartado 4 del artículo 94 del Reglamento nº 1408/71, «Toda prestación que no haya sido liquidada o que haya sido suspendida a causa de la nacionalidad o de la residencia de la persona interesada, será, a petición de ésta, liquidada o restablecida a partir del 1 de octubre de 1972 o de la fecha de aplicación del presente Reglamento en el territorio del Estado miembro interesado, salvo cuando los derechos anteriormente liquidados no hayan dado lugar a una liquidación a tanto alzado.»

10 Por su parte, el apartado 6 dispone: «Cuando la petición a que se refiere el apartado 4 o el apartado 5 sea presentada dentro de los dos años siguientes al 1 de octubre de 1972 o a la fecha de aplicación del presente Reglamento en el territorio del Estado miembro interesado, los derechos nacidos en virtud del presente Reglamento serán adquiridos a partir de la fecha precitada. En tal supuesto y a tal efecto, no será aplicable a las personas interesadas lo preceptuado en la legislación de los Estados miembros sobre caducidad o prescripción de derechos.»

11 Considerando que la solución del litigio pendiente ante él dependía de la interpretación del artículo 73 del Reglamento nº 1408/71 modificado por el Reglamento nº 3427/89, el Landessozialgericht Rheinland-Pfalz decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«El número 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 3427/89 del Consejo, de 30 de octubre de 1989 (DO L 331, de 16 de noviembre de 1989, p. 1), por el que se modifica y actualiza el Reglamento 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 sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad y el Reglamento (CEE) nº 574/72, por el que se establecen las modalidades de

aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71, ¿concede un derecho a prestaciones familiares correspondientes a períodos anteriores a la solicitud de concesión de prestaciones familiares, en particular a partir de enero de 1986, también para los hijos de trabajadores que residen en el territorio de otro Estado miembro, cuando la solicitud de prestaciones familiares se haya presentado antes del 16 de noviembre de 1991?»

12 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional de remisión trata esencialmente de determinar si el artículo 73 del Reglamento nº 1408/71, modificado por el Reglamento nº 3427/89, se opone a la aplicación, a una solicitud presentada por un nacional español, que trata de obtener, para los miembros de su familia que permanecen en España, el pago de prestaciones familiares desde el 15 de enero de 1986, de una disposición nacional que limita a seis meses el efecto retroactivo de las solicitudes de prestaciones familiares.

13 Para responder a esta cuestión es preciso recordar primero el contexto en el que se inscribe.

14 El apartado 1 del artículo 73 del Reglamento nº 1408/71 disponía que el trabajador sometido a la legislación de cualquier Estado miembro, con la excepción de Francia, tendrá derecho, para los miembros de su familia que residan en el territorio de otro Estado miembro, a las prestaciones familiares previstas por la legislación del primer Estado, como si las personas de que se trate residiesen en el territorio del mismo.

15 Con arreglo al apartado 2 del mismo artículo, el trabajador sometido a la legislación francesa tendrá derecho, para los miembros de su familia que residan en el territorio de cualquier Estado miembro distinto de Francia, a los subsidios familiares previstos por la legislación del Estado en cuyo territorio residan los miembros de su familia.

16 El artículo 99 disponía:

«Antes del 1 de enero de 1973 y a propuesta de la Comisión, el Consejo procederá a estudiar de nuevo, en su conjunto, el problema del pago de las prestaciones familiares a los miembros de la familia que no residan en el territorio del Estado competente, con el fin de llegar a una solución uniforme para todos los Estados miembros.»

17 El régimen contrario establecido por el apartado 2 del artículo 73, que se refería a los trabajadores migrantes empleados en Francia y cuyas familias residieran en otro Estado miembro, fue invalidado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 15 de enero de 1986, Pinna (41/84, Rec. p. 1; en lo sucesivo, «sentencia Pinna I»), a causa de su carácter discriminatorio. Fundándose en imperiosas consideraciones de seguridad jurídica, el Tribunal de Justicia consideró, sin embargo, que la declaración de invalidez del apartado 2 del artículo 73 del Reglamento nº 1408/71 no podía invocarse en apoyo de reivindicaciones relativas a prestaciones correspondientes a períodos anteriores a la fecha de la sentencia, salvo en lo que se refiere a los trabajadores que, antes de dicha fecha, hubieran interpuesto un recurso judicial o formulado una reclamación equivalente.

18 En una segunda sentencia Pinna, dictada el 2 de marzo de 1989 (359/87, Rec. p. 585; en lo sucesivo, «sentencia Pinna II»), el Tribunal de Justicia procedió a precisar las consecuencias de la sentencia de 15 de enero de 1986. De este modo juzgó que, mientras el Consejo no adoptase nuevas normas conformes al artículo 51 del Tratado CEE, la declaración de invalidez del apartado 2 del artículo 73 del Reglamento nº 1408/71 lleva consigo la generalización del sistema de pago de las prestaciones familiares definido en el apartado 1 del artículo 73 del mismo Reglamento.

19 El 30 de octubre de 1989, el Consejo, en respuesta a las sentencias Pinna I y Pinna II, adoptó el Reglamento nº 3427/89, cuyo artículo 1 modificó el artículo 73 del Reglamento nº 1408/71 y suprimió el artículo 99. Este Reglamento, que entró en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* es aplicable, en virtud de su artículo 3, desde el 15 de enero de 1986.

20 El Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1985, L 302, p. 23) estableció, en el apartado 1 de su artículo 60, para los trabajadores españoles ocupados en un Estado miembro que no sea España, los miembros de cuya familia residan en España, un régimen transitorio según el cual no es aplicable el apartado 1 del artículo 73 del Reglamento nº 1408/71. Este régimen transitorio debía durar hasta la entrada en vigor de la solución uniforme para todos los Estados miembros contemplada en el artículo 99 del Reglamento nº 1408/71 y, a más tardar, hasta el 31 de diciembre de 1988.

21 De la lectura de la sentencia Pinna I, que declara la invalidez *ab initio* del apartado 2 del artículo 73 del Reglamento nº 1408/71, en relación con la sentencia Pinna II, que declara la generalización de la aplicación del sistema del apartado 1 del artículo 73 a todos los trabajadores de la Comunidad, se desprende que la solución uniforme a la que se refiere el apartado 1 del artículo 60 del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad y a las adaptaciones de los Tratados, antes citada, existía retroactivamente desde la entrada en vigor del Reglamento nº 1408/71.

22 De ello resulta, por consiguiente, que los nacionales españoles que trabajen en un Estado miembro distinto de España, pero cuya familia resida en este último Estado, tenían derecho a las prestaciones familiares en el Estado miembro en el que trabajaban desde el 1 de enero de 1986, fecha de la adhesión del Reino de España a la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, no pueden invocar este beneficio retroactivamente más que a partir del 15 de enero de 1986, fecha de la sentencia Pinna I que, por otra parte, es considerada por el artículo 3 del Reglamento nº 3427/89 como fecha a partir de la cual será aplicable dicho Reglamento.

23 Así pues, si bien la cuestión de la posibilidad de invocar el derecho a las prestaciones familiares está regulada expresamente por el artículo 3 del Reglamento nº 3427/89, queda en cambio, pendiente de resolver la cuestión de si un Estado miembro puede aplicar sus disposiciones nacionales que limitan a seis meses la retroactividad de las solicitudes de prestaciones familiares.

24 A este respecto, hace falta observar que tanto el Gobierno español como el Sr. Alonso-Pérez han reconocido que el Reglamento nº 3427/89 no regulaba la cuestión de la retroactividad de las solicitudes de prestaciones familiares.

25 El Sr. Alonso-Pérez, sin embargo, ha propuesto llenar lo que él llama «vacío jurídico» acudiendo al apartado 6 del artículo 94 del Reglamento nº 1408/71.

26 Según el Gobierno español, el contenido del Reglamento nº 3427/89 se incorpora al Reglamento nº 1408/71 de manera que el plazo de dos años previsto en el apartado 6 del artículo 94 del Reglamento nº 1408/71 debiera poderse aplicar a partir de la entrada en vigor del Reglamento nº 3427/89.

27 Tal interpretación no puede acogerse. En efecto, como atinadamente observó el Gobierno alemán, el apartado 6 del artículo 94 forma parte de las disposiciones transitorias y finales del Reglamento nº 1408/71. Por tanto no puede aplicarse al Reglamento nº 3427/89, toda vez que éste dispone de sus propias disposiciones transitorias y finales.

28 Por otra parte, según reiterada jurisprudencia (véanse, especialmente, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe, 33/76, Rec. p. 1989, y de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595), cuando no exista normativa comunitaria sobre la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales de los recursos jurisdiccionales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que se deriven para los justiciables del efecto directo del Derecho comunitario, siempre que dichas modalidades no sean menos favorables que las que se refieren a los recursos similares de naturaleza interna, ni estén articuladas de manera que hagan prácticamente imposible el ejercicio de los derechos atribuidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

29 Por consiguiente, contrariamente a lo que sostiene el Sr. Alonso-Pérez, la inexistencia de normativa comunitaria no crea un «vacío jurídico» que sea necesario llenar.

30 Por último, es necesario reconocer que una disposición como la controvertida en el asunto principal no imposibilita el ejercicio de los derechos atribuidos por el Reglamento nº 3427/89. Se reduce a limitar el efecto retroactivo de las solicitudes presentadas para obtener la prestación de que se trata (véanse las sentencias de 27 de octubre de 1993, Steenhorst-Neerings, C-338/91, Rec. p. I-5475, apartado 21, y de 6 de diciembre de 1994, Johnson, C-410/92, Rec. p. I-5483).

31 Por consiguiente, el Derecho comunitario no se opone a la aplicación de una disposición que, como el apartado 2 del artículo 9 del Bundeskindergeldgesetz, se aplique por igual a las solicitudes de prestaciones familiares fundadas únicamente en el Derecho interno.

32 De lo anterior se desprende que el Reglamento nº 1408/71, modificado por el Reglamento nº 3427/89, no se opone a la aplicación a una solicitud presentada por un nacional español, que pretenda obtener para los miembros de su familia que permanecen en España el pago de prestaciones familiares desde el 15 de enero de 1986, de una disposición nacional que limita a seis meses el efecto retroactivo de las solicitudes de prestaciones familiares.

Costas

33 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán y español, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Landessozialgericht Rheinland-Pfalz mediante resolución de 28 de julio de 1993, declara:

El 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 sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, modificado y actualizado por el Reglamento (CEE) n° 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983, y modificado posteriormente por el Reglamento (CEE) n° 3427/89 del Consejo, de 30 de octubre de 1989, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 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 sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad y el Reglamento (CEE) n° 574/72 por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71, no se opone a la aplicación a una solicitud presentada por un nacional español, que pretenda obtener para los miembros de su familia que permanecen en España el pago de prestaciones familiares desde el 15 de enero de 1986, de una disposición nacional que limita a seis meses el efecto retroactivo de las solicitudes de prestaciones familiares.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de noviembre de 1995.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

C.N. Kakouris