CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS

presentadas el 8 de febrero de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el caso presente, al Tribunal de Justicia le ha sido planteada una petición de decisión prejudicial sobre las normas relativas a la acumulación de las prestaciones de Seguridad Social y a las consecuencias del nuevo cálculo de las prestaciones.

2. El Sr. Cabras trabajó 635 semanas en Italia y 506 semanas en Bélgica. Incapacitado para trabajar desde el 19 de septiembre de 1972, percibió prestaciones de invalidez en ambos países desde el 1 de octubre de 1973.

3. La legislación belga es una legislación de tipo A (es decir, que la cuantía de las prestaciones no depende de la duración de los períodos de seguro cubiertos), mientras que la legislación italiana es una legislación de tipo B (es decir, que la cuantía de las prestaciones depende de la duración de los períodos de seguro cubiertos).

4. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 40 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, tal como fue modificado [véase el anexo I del Reglamento (CEE) nº 2001/83, DO 1983, L 230, p. 6], las disposiciones del artículo 46 de ese mismo Reglamento resultaban aplicables a la liquidación de las prestaciones a que tenía derecho el Sr. Cabras. La prestación italiana fue calculada con arreglo al régimen de acumulación y prorrateo previsto en el apartado 2 del artículo 46. La prestación belga fue determinada con arreglo exclusivamente a las disposiciones de la legislación nacional, en virtud de la cual el Sr. Cabras tenía derecho a una pensión íntegra. Posteriormente, la institución belga de Seguridad Social, el Institut national d'assurance maladie-invalidité (en lo sucesivo, el «Instituto Nacional»), aplicó una norma nacional que prohíbe la acumulación de prestaciones y dedujo de la pensión íntegra belga la cuantía de la prestación italiana.

5. El Sr. Cabras no parece haber impugnado el cálculo inicial de la prestación a la que tenía derecho ni tampoco la aplicación de la norma belga que prohíbe la acumulación. Lo que impugna es una decisión posterior mediante la que se efectuó un nuevo cálculo de la prestación belga, así como la aplicación de dicha decisión con efectos retroactivos. Las circunstancias que dieron lugar al nuevo cálculo de la prestación belga son las siguientes.

6. A lo largo de los años, tanto la prestación italiana como la belga fueron revalorizadas para tener en cuenta el incremento del coste de la vida. La revalorización de la prestación italiana fue especialmente importante, aparentemente debido a un error en la interpretación de las normas italianas en materia de revalorización. Fijada inicialmente el 1 de octubre de 1973 en una cuantía equivalente a 51 francos belgas (BFR)

* Lengua original: inglés.

diarios, había alcanzado el 1 de agosto de 1981 una cuantía equivalente a 377 BFR. Durante este período también fue revalorizada la prestación belga, pero no se tuvieron en cuenta, al aplicar la norma que prohíbe la acumulación, los incrementos de la prestación italiana. El Instituto Nacional continuó deduciendo la misma cuantía que la que deducía en octubre de 1973, a pesar de que la prestación italiana en función de la que se efectuaba la deducción se había multiplicado por siete. De hecho, el apartado 1 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71, que dispone que cuando, por el aumento del coste de la vida, las prestaciones de los Estados afectados sean modificadas en un porcentaje o en un importe determinados «ese porcentaje o importe será directamente aplicado a las prestaciones establecidas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 46, sin calcularlas de nuevo según lo previsto en dicho artículo«, se oponía a que el Instituto Nacional tuviese en cuenta los incrementos de la prestación italiana.

7. La legislación belga aplicable fue modificada con efectos de 1 de julio de 1982, de manera que, debido a los ingresos de su esposa, dejó de atribuirse al Sr. Cabras la condición de beneficiario con cargas familiares. Consecuencia de ello fue que se redujo su prestación belga. Desgraciadamente para el Sr. Cabras, ello dio lugar asimismo a que el Instituto Nacional efectuase un nuevo cálculo de su pensión con arreglo a las disposiciones del artículo 46 y a que tuviese en cuenta, al aplicar la norma belga que prohíbe la acumulación, los incrementos que había experimentado la prestación italiana. El Instituto Nacional pudo actuar de este modo porque la modificación de la legislación belga constituía una modificación de la «manera de determinar o de calcular las prestaciones», en el sentido del apartado 2 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71. Puede parecer extraño que, mientras que durante varios años las autoridades belgas competentes no pudieron tener en cuenta los incrementos de la prestación italiana al aplicar la norma belga que prohíbe la acumulación, una simple modificación de la legislación belga haya sido suficiente para que dichas autoridades puedan tener en cuenta dichos incrementos. Sin embargo, ése parece ser el efecto de los apartados 1 y 2 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71 y resulta conforme con la manera en que estas disposiciones fueron interpretadas por el Tribunal de Justicia en el asunto Sinatra contra FNROM (7/81, Rec. 1982, p. 137) y en el asunto Cinciuolo contra INAMI (104/83, Rec. 1984, p. 1285).

8. Para el Sr. Cabras, el resultado de todo ello fue que su pensión belga experimentó una doble reducción. En primer lugar, su pensión se redujo porque había dejado de tener la condición de beneficiario con personas a su cargo; en segundo lugar, su pensión fue reducida porque el Instituto Nacional pudo deducir de su cuantía el importe total de la prestación italiana revalorizada. Para colmo de males para el Sr. Cabras, el Instituto Nacional decidió que el nuevo cálculo tuviese efectos a partir del 1 de julio de 1982, fecha en la que la modificación de la legislación belga había entrado en vigor. Sin embargo, la decisión por la que se efectuó el nuevo cálculo de la pensión a que tenía derecho el Sr. Cabras no le fue notificada hasta el 23 de febrero de 1984. Por lo tanto, el Instituto Nacional pretende recuperar la parte de las prestaciones abonadas en exceso durante el período de referencia. Se trata de una cantidad superior a los 60.000 BFR.

9. El Sr. Cabras impugnó ante el Tribunal du travail de Bruselas la decisión mediante la que se efectuó un nuevo cálculo de su pensión y la decisión que reclamaba las cantidades indebidamente pagadas. El Tribunal du travail planteó ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) La cuantía teórica a que se refiere el apartado 3 del artículo 46 del Reglamento CEE nº 1408/71, ¿constituye un límite absoluto que no puede ser rebasado de modo alguno, ni siquiera cuando, en caso de aplicación de una legislación de tipo A, la pensión teórica corresponde a la pensión nacional?

En caso de respuesta afirmativa, ¿es compatible con el artículo 51 del Tratado que el derecho a prestación conferido en un Estado por el Derecho comunitario sea completamente absorbido por el derecho a prestación conferido en otro Estado únicamente por el Derecho nacional?

En caso de respuesta negativa, ¿cómo se establece el coeficiente corrector, en el caso de que una sola de las prestaciones liquidadas haya sido determinada conforme a las disposiciones del apartado 1?

2) Cuando la institución de un Estado miembro procede a la revisión de la situación de un trabajador migrante de acuerdo con el apartado 2 del artículo 51 del Reglamento CEE nº 1408/71, y ese nuevo cálculo conduce a una minoración de los derechos del interesado a causa de la toma en consideración de la prestación que percibe de otro Estado en el que el nuevo cálculo es inoperante, ¿esa misma institución está facultada para recuperar con efecto retroactivo las cantidades que resultan indebidamente pagadas por la aplicación del Derecho comunitario (artículos 46 y 51 del Reglamento nº 1408/71), o bien debe renunciar a la recuperación en aplicación del artículo 112 del Reglamento nº 574/72, si la institución del otro Estado, deudora de la prestación no sometida a revisión, no dispone de cantidades a pagar atrasadas que puedan ser retenidas en beneficio de la primera institución?»

Sobre la primera cuestión

10. Antes de examinar los problemas específicos que plantea la primera cuestión, quisiera resumir brevemente las disposiciones del artículo 46 relativas al cálculo de las prestaciones, pues sólo si se comprende el mecanismo de este artículo puede comprenderse la lógica de su apartado 3.

11. El apartado 1 del artículo 46 resulta aplicable cuando una persona tiene derecho a prestaciones sin que sea necesario recurrir a períodos de cotización cubiertos en otros Estados miembros. La institución del Estado miembro de que se trate calculará la prestación, con arreglo al párrafo 1, basándose en los períodos de cotización cubiertos con sujeción a la legislación de dicho Estado miembro. La institución calculará asimismo, con arreglo al párrafo 2, la prestación que se obtendría de conformidad con el régimen de acumulación y de prorrateo que prevén las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 46. Solamente se retendrá la cuantía más elevada.

12. El apartado 2 del artículo 46 contempla las situaciones en las que el derecho a prestación de una persona sólo se obtiene si se tienen en cuenta los períodos de cotización cubiertos en otro Estado miembro. En tales casos, la institución del primer Estado calculará la cuantía teórica de la prestación que el interesado podría obtener en el supuesto de que todos los períodos de cotización cubiertos por el interesado en diferentes Estados miembros hubieran sido cubiertos en el Estado miembro de que se trate [letra a) del apartado 2 del artículo 46]. La institución determinará a continuación el importe efectivo de la prestación, según la cuantía teórica, a prorrata de la duración de los períodos de cotización cubiertos bajo la legislación que aplique, en relación con la duración total de los períodos de cotización cubiertos en los diferentes Estados miem-

bros [letra b) del apartado 2 del artículo 46]. De este modo, si X ha trabajado diez años en el Estado miembro A y veinte años en el Estado miembro B, aunque con arreglo a la legislación del Estado miembro A un período de cotización de diez años no genere el derecho a pensión, tendrá derecho en el Estado miembro A a un tercio de la prestación que podría obtener si hubiera trabajado durante treinta años en este Estado miembro. El método que acabo de describir constituye lo que se ha convenido en llamar régimen de acumulación y de prorrateo.

13. En determinadas circunstancias, el mencionado sistema podría dar lugar a una acumulación injustificada de prestaciones. Esta posibilidad, no obstante, quedaría excluida cuando la totalidad de las prestaciones hayan sido prorrateadas conforme al apartado 2 del artículo 46, porque en este supuesto las prestaciones guardan proporción, por definición, con la duración de los períodos de cotización cubiertos. El problema de una acumulación injustificada únicamente surgirá cuando una o varias de las prestaciones se calculen con arreglo al párrafo 1 del apartado 1 del artículo 46, especialmente en el marco de una legislación de tipo A, en virtud de la cual a veces puede obtenerse una pensión íntegra basándose en un período de cotización relativamente corto.

14. Precisamente para regular este tipo de situaciones se añadió al artículo 46 un apartado 3. Dicho apartado dispone lo siguiente:

«Dentro del límite representado por la más elevada de las cuantías teóricas de prestaciones calculadas según lo dispuesto en la letra a) del apartado 2, el interesado tendrá derecho a la suma de las prestaciones calculadas de conformidad con lo previsto en los apartados 1 y 2.

Cuando el límite señalado en el párrafo precedente sea rebasado, cada una de las instituciones que haya de aplicar el apartado 1 corregirá su prestación en la proporción correspondiente a la relación que se dé entre la cuantía de la prestación de que se trate y la suma de las prestaciones determinadas según lo dispuesto en el apartado 1.»

15. A primera vista, esta disposición resulta compleja y bastante difícil de entender. Sin embargo, si se la contempla a la luz del mecanismo del artículo 46 tal como se ha descrito más arriba, resulta muy sencilla. Contiene dos elementos. En el párrafo 1, fija un límite máximo a la suma de las prestaciones que el interesado puede percibir en los diferentes Estados miembros. En el párrafo 2, establece un mecanismo para garantizar que no se rebase el referido límite. El mecanismo se define en términos bastante complicados. Pero, repitámoslo, puede ser comprendido fácilmente si se tiene presente el sistema del artículo 46. El supuesto básico es que las prestaciones prorrateadas, calculadas con arreglo al apartado 2 del artículo 46, no habrán de reducirse porque, por definición, guardan proporción con la duración de los períodos de cotización cubiertos. Tan sólo las prestaciones calculadas con arreglo al párrafo 1 del apartado 1 del artículo 46 requieren una reducción, puesto que, como ya he señalado, son ellas las que dan lugar a una acumulación injustificada. Está claro que, para respetar el límite contemplado en el párrafo 1 del apartado 3 del artículo 46, la cuantía íntegra que rebase dicho límite debe ser deducida de las prestaciones calculadas con arreglo al párrafo 1 del apartado 1 del artículo 46. Si tan sólo una institución abona prestaciones de esta naturaleza, deberá deducir de dichas prestaciones la cuantía íntegra que rebase el límite. En este sentido se pronunció el Tribunal de Justicia en el asunto Collini contra ONPTS (323/86, Rec. 1987, p. 5489), y eso es lo que hizo el

Instituto Nacional en el caso del Sr. Cabras. En realidad, la complejidad de la fórmula que establece el párrafo 2 del apartado 3 del artículo 46 obedece al hecho de que dicha disposición ha de aplicarse asimismo a las más complicadas situaciones que se producen cuando son varias las instituciones que abonan prestaciones calculadas con arreglo al párrafo 1 del apartado 1 del artículo 46. En tales supuestos, su función consiste en repartir la reducción entre las instituciones afectadas. Obviamente, no es necesario tal reparto cuando sólo existe una institución que abona prestaciones de esta naturaleza.

16. Espero que la descripción que acabo de hacer haya puesto de manifiesto que no puede haber ninguna duda si nos limitamos a la interpretación del apartado 3 del artículo 46, dejando de lado la cuestión de su validez. En un caso como el presente, el Instituto Nacional, única institución que abona una prestación calculada con arreglo al párrafo 1 del apartado 1 del artículo 46, estaba obligado a deducir de esta prestación la cuantía íntegra en la que había sido rebasada la más elevada de las cuantías teóricas.

17. Sin embargo, el Sr. Cabras mantiene que si procede interpretar en este sentido el apartado 3 del artículo 46 resulta incompatible con el artículo 51 del Tratado. Su alegación fundamental consiste en que, como de su prestación belga se deduce la cuantía íntegra de su prestación italiana, no obtiene beneficio alguno de los períodos de cotización cubiertos en Italia. Se encuentra en una situación que, en términos de Seguridad Social, no es más ventajosa que la de un trabajador que haya desarrollado toda su vida profesional en Bélgica. Para poner remedio a esta presunta injusticia, propone una fórmula especial que le permitiría beneficiarse de una parte de la prestación italiana.

18. Un argumento similar ha sido desarrollado por el Gobierno italiano, el cual sostiene también que, al deducir de la prestación belga la cuantía íntegra de la prestación italiana, el Instituto Nacional vulneró el «principio de proporcionalidad», que constituye el fundamento del método de cálculo previsto en el apartado 3 del artículo 46. El Gobierno italiano propone asimismo una fórmula especial que, aun siendo ligeramente diferente a la propuesta por el Sr. Cabras, conduce al mismo resultado. Se sugiere que la prestación belga debería reducirse con arreglo a un coeficiente corrector consistente en una fracción que tenga como numerador «la más elevada de las cuantías teóricas» y como denominador la suma de las dos prestaciones.

19. A pesar de los argumentos desarrollados por el Abogado del Sr. Cabras y por el Agente del Gobierno italiano (los cuales denunciaron en la vista los efectos perniciosos del artículo 46), yo creo que se desprende claramente de lo que acabo de decir que el sistema de cálculo que establece el artículo 46 es lógico y coherente. Su principal finalidad es garantizar, de conformidad con el artículo 51 del Tratado, que el trabajador migrante no se encuentre en una situación menos ventajosa como consecuencia de haber trabajado en más de un Estado miembro y que ninguna de las instituciones involucradas tenga que soportar una carga desproporcionada. Como ya he intentado demostrar, existen circunstancias en las que un trabajador podría resultar indebidamente beneficiado por una acumulación de prestaciones, especialmente cuando una de las prestaciones no dependa de la duración de los períodos de cotización cubiertos. Por lo tanto, la decisión de poner un límite a la posibilidad de acumular prestaciones resultaba adecuada. El límite establecido por el apartado 3 del artículo 46 es generoso: el trabajador tiene derecho a la cuantía máxima que habría podido obtener si hubiese cubierto todos sus períodos de cotización en uno

cualquiera de los Estados miembros en los que trabajó. Resulta irrelevante el hecho de que en el caso del Sr. Cabras el límite que establece el apartado 3 del artículo 46 sea igual a la pensión a la que tiene derecho con arreglo a la legislación belga, de manera que no perciba ninguna prestación adicional por los períodos de cotización cubiertos en Italia. Esa circunstancia tan sólo resultaría relevante si se aceptase la premisa del Sr. Cabras de que una persona que haya trabajado en varios Estados miembros debe obtener prestaciones adicionales por los períodos de cotización cubiertos en cada Estado miembro. Sin embargo, esa premisa es errónea. Parte de la idea de que, en virtud del artículo 51 del Tratado, una persona que haya trabajado en varios Estados miembros debe encontrarse, en materia de Seguridad Social, en una situación más ventajosa que la de una persona que haya trabajado toda su vida en un solo Estado miembro. Este punto de vista seguramente es erróneo: el artículo 51 se limita a disponer que la primera no sea tratada de una forma menos favorable que la segunda.

Sobre la segunda cuestión

20. Esta cuestión se refiere especialmente al artículo 112 del Reglamento (CEE) nº 574/72, tal como fue modificado (véase el anexo II del Reglamento nº 2001/83 del Consejo; DO 1983, L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53), artículo que dispone lo siguiente:

«Cuando una institución haya efectuado, directamente o por conducto de otra institución, pagos indebidos y resulte imposible recuperarlos, las sumas correspondientes quedarán definitivamente a cargo de la primera institución, salvo en el caso de que tales pagos sean consecuencia de una acción dolosa.»

21. Esta disposición no puede entenderse si no es examinando su contexto. Forma parte del título VI del Reglamento nº 574/72, denominado «Disposiciones diversas». Los artículos 111 y 112 constituyen una sección denominada «Recuperación de cantidades abonadas indebidamente por las instituciones de Seguridad Social y reclamaciones de los organismos de asistencia». Los apartados 1 y 2 del artículo 111 prevén, en lo fundamental, que, cuando una institución de Seguridad Social haya pagado a un beneficiario de prestaciones una cantidad superior a la debida, podrá pedir a la institución de cualquier otro Estado miembro que deba prestaciones al mismo beneficiario la retención, sobre las sumas abonables a éste, de la cantidad pagada en exceso, así como que transfiera la cantidad retenida a la primera institución.

22. Del texto del artículo 112 y de su proximidad al artículo 111, el Sr. Cabras infiere que, en las circunstancias del caso, el Instituto Nacional no podía recuperar de él las cantidades pagadas en exceso entre el 1 de julio de 1982 y el 23 de febrero de 1984.

23. Cualquiera que sea el verdadero significado del artículo 112 (y acepto de buen grado que la cuestión no está en modo alguno exenta de dudas), no creo que esta disposición tenga el sentido que le atribuye el Sr. Cabras. Me baso para afirmar esto en las siguientes razones.

24. En primer lugar, como ha señalado el Instituto Nacional, los Reglamentos nº 1408/71 y nº 574/72 se limitan a prever la *coordinación* de las legislaciones nacionales, y la interpretación que hace el Sr. Ca-

bras no puede conciliarse con el concepto de coordinación. Los Reglamentos no han establecido un régimen común de Seguridad Social y continúan existiendo considerables diferencias entre los regímenes nacionales, tanto materiales como de procedimiento. En este contexto, sería lógico que el legislador comunitario tuviese la pretensión de establecer una norma para determinar en qué circunstancias las instituciones competentes de los Estados miembros no pueden recuperar las cantidades indebidamente pagadas. En principio, corresponde a las legislaciones nacionales regular estas cuestiones.

25. En segundo lugar, suponiendo que el legislador hubiese querido adoptar una disposición de ese tipo, dudo mucho que la hubiese incluido entre las «Disposiciones diversas» del Reglamento nº 574/72, Reglamento éste que se limita a fijar las modalidades de aplicación del Reglamento nº 1408/71. Una disposición de Derecho material de tanta importancia seguramente habría sido incluida en el propio Reglamento nº 1408/71.

26. En tercer lugar, el apartado 1 del artículo 45 del Reglamento nº 574/72, que era aplicable en virtud del apartado 1 del artículo 49 de ese mismo Reglamento, imponía al Instituto Nacional la obligación de abonar las prestaciones con carácter provisional. La posibilidad de que pueda recuperarse un pago cuando resulte indebido es inherente al concepto mismo de pago con carácter provisional.

27. En cuarto lugar, la interpretación mantenida en nombre del Sr. Cabras se basa en una comprensión errónea del alcance y de la finalidad del artículo 111 del Reglamento nº 574/72. Los apartados 1 y 2 del artículo 111 autorizan a la institución que ha abonado cantidades en exceso a pedir a la institución de cualquier otro Estado miembro que retenga la cantidad pagada en exceso, en primer lugar, sobre los atrasos de abonos periódicos que deba pagar al interesado y, en segundo lugar, sobre cualquier otra cantidad que le abone. No sería razonable sugerir que el indicado es el único modo de recuperar de un individuo sujeto a la normativa comunitaria las cantidades pagadas en exceso, o que una institución no puede recuperar las cantidades pagadas en exceso de un modo más directo, por ejemplo, reteniendo las prestaciones que ella misma deba al interesado o ejercitando una acción ante el órgano jurisdiccional nacional competente. Este punto de vista lo confirma —si ello fuere necesario— la utilización del término «podrá» en los apartados 1 y 2 del artículo 111. La finalidad del artículo 111 es sencillamente la de facilitar la cooperación entre las instituciones de los diversos Estados miembros en lo relativo a la restitución de las cantidades pagadas en exceso. Pero no pretende regular de un modo exhaustivo el procedimiento para la restitución de dichos pagos indebidos. Y digo esto a pesar de la sentencia del Tribunal de Justicia recaída en el asunto Fanara contra INAMI (111/80, Rec. 1981, p. 1269), a tenor de la cual el artículo 111 «regula de manera exhaustiva la cuestión de la devolución de las cantidades pagadas en exceso en lo relativo a las prestaciones de Seguridad Social que se deben a un trabajador al que con carácter provisional le hayan sido abonadas prestaciones con arreglo al apartado 1 del artículo 45 del Reglamento nº 574/72» (apartado 14, Rec. 1981, p. 1281) *(traducción provisional)*. La utilización de la expresión «de manera exhaustiva» por el Tribunal de Justicia en ese pasaje debe entenderse en el contexto de aquel caso particular. En mi opinión, lo que se quiso decir es que la legislación nacional no puede disponer que, cuando los atrasos de abonos periódicos recibidos de una institución extranjera rebasen la cuantía de los pagos indebidos, en determinadas circunstancias deje de pagarse el saldo remanente al interesado.

28. En quinto lugar, incluso si es objeto de una interpretación literal, el artículo 112 no puede ser de mucha utilidad para el Sr. Cabras, ya que solamente se aplica cuando «resulte imposible recuperar» los pagos indebidos. Existen por lo menos cuatro maneras para que una institución pueda recuperar los pagos indebidos: a) Pidiendo a una institución extranjera, con arreglo al apartado 1 del artículo 111 del Reglamento nº 574/72, la retención, sobre los atrasos de los correspondientes abonos periódicos, de la cantidad pagada en exceso; b) pidiendo, con arreglo al apartado 2 del artículo 111, a cualquier institución extranjera que deba prestaciones al mismo beneficiario la retención, sobre las sumas abonables a éste, de la cantidad pagada en exceso sobre las prestaciones que la propia institución debe al beneficiario; c) reteniendo la cantidad pagada en exceso sobre las prestaciones que la propia institución debe al beneficiario, y d) ejercitando una acción ante el órgano jurisdiccional nacional competente. En el caso que nos ocupa, tan sólo el primer modo de recuperación parece ser imposible. Es verdad que podría alegarse, en favor del Sr. Cabras, que la palabra «imposible» del artículo 112 se refiere a la imposibilidad de recuperar el pago indebido mediante el primer método. No obstante, creo que si ésa hubiera sido la intención de los autores del Reglamento nº 574/72 así lo habrían expresado, en lugar de utilizar la vaga fórmula de «cuando resulte imposible recuperarlos».

29. Si el artículo 112 no puede tener el sentido que le atribuye el Sr. Cabras, es legítimo preguntarse cómo debe ser interpretado. No puede negarse que la disposición es algo obscura y que no se puede encontrar ninguna orientación en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, pues al parecer nunca se ha planteado este problema. Para resolver las dudas originadas por el texto del artículo 112, el Tribunal de Justicia formuló a la Comisión cierto número de preguntas por escrito relativas a la interpretación del artículo 112 y del artículo que le precede. En particular, se preguntó a la Comisión si obraban en su poder cualesquiera «travaux préparatoires» que pudiesen arrojar alguna luz sobre las intenciones de los autores del Reglamento.

30. Las respuestas de la Comisión a dichas preguntas no han hecho que se desvanezcan por completo mis dudas sobre el significado preciso del artículo 112, aunque desde luego han sido de alguna utilidad. De este modo, parece ser que la decisión de incluir el artículo 112 se adoptó en la fase final de las discusiones. Lo cual no constituye una gran sorpresa y puede ser la explicación de por qué parece que el artículo 112 no encaja de un modo armonioso en la sistemática del Reglamento. Resulta también que la propuesta de incluir el artículo 112 en el Reglamento surgió por primera vez en el seno de la Comisión de verificación de cuentas, un organismo cuyo principal cometido consistía, con arreglo al artículo 78 del Reglamento nº 4 (DO 1958, p. 597), en ayudar a la Comisión administrativa para la Seguridad Social de los trabajadores migrantes a preparar las cuentas anuales relativas a varias disposiciones del Reglamento nº 3 (DO 1958, p. 561), correspondientes a la restitución por la institución de un Estado miembro de las cantidades abonadas por otro Estado miembro. Esta circunstancia corrobora lo que acabo de decir sobre la interpretación del artículo 112, pues parece sumamente improbable que el referido organismo quisiese adoptar una norma de Derecho material para determinar en qué condiciones había de eximirse a los beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social de la obligación de restituir las cantidades cobradas en exceso o indebidamente. Parece mucho más probable que el objetivo del referido organismo fuese determinar qué institución, entre las instituciones de varios Estados miembros, habría de sufrir la pérdida en el supuesto de que se hubiesen hecho pagos in-

debidos y su restitución resultase imposible como consecuencia, en particular, de la muerte o insolvencia del beneficiario o de la expiración del correspondiente período de prescripción. Ésta es la interpretación que, en lo fundamental, sugiere la Comisión en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, y constituye, a mi juicio, la interpretación correcta. Es verdad que no disipa todas las dudas relacionadas con la interpretación del artículo 112: sigue estando obscuro lo relativo a la pertinencia de lo que se dispone sobre la acción dolosa. Pero estoy convencido de que la disposición no puede tener el sentido que le atribuye el Sr. Cabras y que no se pretendió que se aplicase a situaciones tales como la que se discute en el caso de autos.

31. Antes de concluir, quisiera añadir un comentario final. Aunque en mi opinión el artículo 112 del Reglamento nº 574/72 no puede servir de fundamento al Sr. Cabras en el caso de autos, creo que existen circunstancias en las que puede ocurrir que el principio de confianza legítima constituya un obstáculo para que una institución recupere las prestaciones indebidamente abonadas. Voy a citar dos ejemplos, que son meramente teóricos, ya que las disposiciones de que se trata no han sido invocadas en el caso de autos.

32. En primer lugar, el apartado 2 del artículo 49 del Reglamento nº 574/72 dispone que «cuando proceda volver a calcular [...] la institución que haya tomado esta resolución la notificará sin demora al interesado [...]». Creo que si una institución se demora indebidamente en el nuevo cálculo o en notificar el resultado de éste al interesado (quien mientras tanto continúa percibiendo de buena fe prestaciones de cuantía más elevada) pueden darse circunstancias que exijan que la decisión no tenga efecto con anterioridad a su notificación al interesado. En segundo lugar, en virtud del apartado 1 del artículo 49 del Reglamento nº 574/72, lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento de aplicación será aplicable por analogía siempre que se proceda a un nuevo cálculo con arreglo al apartado 2 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71. En virtud del apartado 1 del artículo 45 del Reglamento nº 574/72, por consiguiente, una institución puede verse obligada a abonar prestaciones con carácter provisional y, con arreglo al apartado 4 del artículo 45, la institución «informará de ello inmediatamente al solicitante, advirtiéndole expresamente de que la medida adoptada tiene carácter provisional [...]». Una vez más puede comprobarse que, si se incumplen estas disposiciones, podría surgir una cuestión de confianza legítima.

33. Por consiguiente, opino que las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia por el Tribunal du travail de Bruselas deberían recibir las siguientes respuestas:

«1) Cuando la institución competente de un Estado miembro aplica la norma que prohíbe la acumulación enunciada en el apartado 3 del artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, el hecho de que "la más elevada de las cuantías teóricas de prestaciones", en el sentido del párrafo 1 de dicha disposición, corresponda a la prestación que se deba en virtud únicamente de la legislación nacional que se aplica no es óbice para que la institución reduzca dicha prestación de manera que se asegure que la cuantía total de las prestaciones percibidas por el interesado no rebasa la cuantía teórica más elevada.

2) El apartado 3 del artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 no es incompatible con el artículo 51 del Tratado por tener como efecto, en tales casos, el que la prestación que se debe en virtud de la legislación nacional del Estado miembro mencionado se reduzca en la cuantía íntegra de la prestación que se debe en otro Estado miembro.

3) Cuando la institución de un Estado miembro procede, con arreglo al apartado 2 del artículo 51 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, a un nuevo cálculo que conduce a una reducción de la cuantía de las pretaciones que han de pagarse, el artículo 112 del Reglamento (CEE) nº 574/72 no se opone a que la referida institución exija la restitución de las cantidades pagadas en exceso en relación con lo que se debía.»