CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 18 de abril de 2002 [1]

1. Mediante resolución de 27 de junio de 2000, el Hof van Beroep te Antwerpen, Bélgica (en lo sucesivo, «Tribunal de Apelación de Amberes»), planteó al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 1 del Convenio de Bruselas, de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (en lo sucesivo, «Convenio de Bruselas» o «Convenio»). [2] El juez remitente pide esencialmente que se dilucide si la acción de repetición promovida por una entidad pública que ha concedido ayuda económica a un acreedor de alimentos insatisfecho contra un particular que es el deudor de la obligación de alimentos es un procedimiento en materia civil que, en consecuencia, está comprendido en el ámbito de aplicación del Convenio y, en caso de respuesta afirmativa, si dicha acción de repetición es un procedimiento en materia de seguridad social que, como tal, queda excluido del ámbito de aplicación del Convenio.

Marco jurídico

El Convenio de Bruselas

2. El ámbito de aplicación del Convenio de Bruselas está determinado en su artículo 1. En el párrafo primero se establece que el Convenio:

«se aplicará en materia civil y mercantil con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional».

No obstante, el párrafo segundo de la misma disposición añade:

«Se excluirá del ámbito de aplicación del presente Convenio:

[...]

1 — Lengua original: italiano.

2 — DO 1998, C 27, p. 1 (versión consolidada).

3. la Seguridad Social;

[...]».

3. Como es sabido, con el objeto de determinar la competencia judicial de los órganos jurisdiccionales de los Estados contratantes, el Convenio instituye como principio general el lugar del domicilio del demandado (artículo 2), pero además establece una serie de competencias especiales. Entre éstas, por lo que aquí interesa, ha de recordarse la competencia «en materia de alimentos», en virtud de la cual la demanda puede interponerse ante el tribunal del lugar del domicilio o de la residencia habitual del acreedor de alimentos.

4. Con arreglo al artículo 26 del Convenio, las resoluciones dictadas en un Estado contratante son automáticamente reconocidas en los demás Estados contratantes, «sin que fuere necesario recurrir a procedimiento alguno». Sin embargo, el artículo 27 indica los supuestos estrictos en los que se deniega el reconocimiento. Así es, en particular:

«1. si el reconocimiento fuere contrario al orden público del Estado requerido;

[...]

3. si la resolución fuere inconciliable con una resolución dictada en un litigio entre las mismas partes en el Estado requerido;

[...]».

5. Además, hay que recordar que, según el tenor literal del artículo 55 del Convenio de Bruselas:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 54, y en el artículo 56, el presente Convenio sustituirá, entre los Estados que son parte del mismo, a los convenios celebrados entre dos o más Estados, a saber:

[...]

— el Convenio entre Bélgica y los Países Bajos sobre competencia judicial territorial, quiebra, y sobre valor y ejecución de resoluciones judiciales, laudos arbitrales y documentos públicos con fuerza ejecutiva, firmado en Bruselas el 28 de marzo de 1925» (en lo sucesivo, «Convenio de 1925»).

6. Por último, el artículo 56 del Convenio de Bruselas establece que los convenios mencionados en el artículo precedente, entre ellos el Convenio de 1925, siguen surtiendo sus efectos en las materias a las que no se aplica el Convenio de Bruselas.

La legislación de los Países Bajos

7. La *Algemene Bijstandswet* (Ley general de asistencia social; en lo sucesivo, «ABW») [3] instituye un régimen social para las personas residentes en los Países Bajos que se hallen en estado de indigencia.

8. En particular, dicho régimen se basa en la prestación de un subsidio de asistencia general *(allgemene bijstand)* o de asistencia especial *(bijzondere bijstand)* a cargo del municipio de residencia de la persona indigente. La asistencia general, única que interesa en el contexto del presente asunto, consiste en un subsidio mensual, calculado en función del salario mínimo legal, destinado a permitir que el beneficiario haga frente a las necesidades generales indispensables para su sustento. El subsidio está financiado por el presupuesto municipal y no está condicionado al previo pago de cotizaciones de seguridad social.

3 — *Staatsblad 1995*, nº 1999. La traducción de las disposiciones citadas no es oficial.

9. A tenor del artículo 93 de la ABW:

«Los gastos de asistencia se reclamarán, dentro de los límites del importe de la obligación de alimentos establecida en el Libro I del Código Civil:

— a quien, cuando no exista relación familiar, incumpla o no cumpla en debida forma su obligación de prestar alimentos a su cónyuge o a un hijo menor de edad [...];

— a la persona que incumpla o no cumpla en debida forma su obligación de prestar alimentos después de un divorcio [...]».

10. El artículo 94 de la ABW dispone:

«Un acuerdo entre cónyuges o ex-cónyuges por el cual, en caso de divorcio [...], no se deberán recíprocamente alimentos o la obligación de alimentos estará limitada a un importe determinado, no impedirá la

repetición [de los gastos de asistencia] promovida por una de las partes ni prejuzgará la determinación de la cuantía que deba ser objeto de repetición».

11. El municipio que decida proceder a la repetición de los gastos de asistencia contra un tercero, con arreglo al artículo 93 de la ABW, ha de comunicar la decisión de repetición al interesado. Conforme a los artículos 102 y siguientes de la ABW, en caso de falta de ejecución voluntaria del pago por parte del tercero, el municipio puede reclamarlo judicialmente ante el *arrondissementsrechtbank* (en lo sucesivo, «tribunal»), a través de una acción sujeta a las disposiciones del Código de procedimiento civil.

Hechos y procedimiento

12. El procedimiento pendiente ante el juez remitente tiene su origen en el matrimonio contraído por el Sr. L. Baten con la Sra. H. Kil, del que nació una hija, T. Baten. El centro de la vida familiar se estableció inicialmente en Bélgica donde residían los cónyuges y la hija menor. Tras la crisis de la unión del Sr. Baten y la Sra. Kil, se pronunció la disolución del matrimonio mediante una sentencia de divorcio de mutuo acuerdo, dictada en Bélgica el 14 de mayo de 1987. En un acuerdo previo al divorcio, estipulado el 25 de marzo de 1986 ante un notario belga, los cónyuges habían convenido que el Sr. Baten abonaría mensualmente a su esposa 3.000 BEF en concepto de contribución a los gastos de mantenimiento y educación de su hija y que los cónyuges no se deberían recíprocamente prestación *(pension)* alguna.

13. La Sra. Kil se estableció posteriormente con su hija en el territorio del municipio de Steenbergen (Países Bajos). Tras haber comprobado la concurrencia de los requisitos legales, el municipio acordó conceder a la Sra. Kil y a su hija un subsidio por indigencia, con arreglo a la citada Ley de asistencia social (ABW).

14. Seguidamente, con arreglo a los artículos 93 y siguientes de la ABW, el municipio de Steenbergen decidió reclamar al Sr. Baten la cuantía del subsidio asistencial concedido. Puesto que el Sr. Baten no dio cumplimiento a dicho requerimiento, el 2 de mayo de 1996 el Ayuntamiento resolvió reclamarlo judicialmente ante el Tribunal de Breda (Países Bajos), con arreglo al artículo 120 de la ABW.

15. Mediante resolución de 22 de julio de 1996, el Tribunal de Breda estimó la demanda del municipio de Steenbergen y condenó al Sr. Baten a pagar la cantidad de 3.706,68 NLG por el subsidio concedido en el período comprendido entre el 9 de enero y el 1 de marzo de 1996, así como al pago mensual de 2.127,91 NLG, a partir del 1 de marzo de 1996 y mientras durase la prestación del subsidio de asistencia.

16. Mediante resolución de 11 de febrero de 1998, el Presidente del Tribunal de primera instancia de Turnhout concedió, a petición del municipio de Steenbergen, el exequátur de la resolución de los Países Bajos, pero el 20 de mayo siguiente el Sr. Baten se opuso a dicha resolución.

17. Mediante una primera sentencia de 17 de marzo de 1999, el Tribunal de primera instancia de Turnhout estimó la oposición presentada por el Sr. Baten, en la parte referida a los gastos de mantenimiento de su ex esposa, afirmando que: «no puede pronunciarse el reconocimiento ni la ejecución de la resolución dictada el 22 de julio de 1996 por el Tribunal de Breda en lo que respecta a los gastos de mantenimiento personal de la Sra. Kil, debido a la incompatibilidad de dicha resolución con la sentencia de divorcio de mutuo acuerdo de 14 de mayo de 1987 en la que implícitamente se recoge y confirma la escritura pública de fecha 25 de marzo de 1986 otorgada ante el notario Eyskens». Mediante una segunda sentencia de 25 de marzo de 1999, el mismo Tribunal se pronunció sobre la oposición presentada por el Sr. Baten con respecto a los gastos de mantenimiento de su hija y declaró que «no puede concederse el reconocimiento y la ejecución de la resolución del Tribunal de Breda de 22 de julio de 1996 relativa a los gastos de mantenimiento en favor de la hija menor de edad T. por ser incompatibles con la sentencia de divorcio de mutuo acuerdo de 14 de mayo de 1987 en la que implícitamente se recoge y confirma la escritura pública de 25 de marzo de 1986 otorgada ante el notario Eyskens».

18. El municipio de Steenbergen interpuso un recurso de apelación contra ambas sentencias ante el Tribunal de Apelación de Amberes, alegando que la resolución cuyo reconocimiento se solicita no está comprendida en el ámbito de aplicación del Convenio, puesto que no es materia civil o mercantil y, por tanto, está comprendida en la seguridad social, expresamente excluida como tal del ámbito de aplicación del Convenio. Por consiguiente, con arreglo a los artículos 55 y 56 de este Convenio, más bien debería aplicarse el citado Convenio de 1925 entre Bélgica y los Países Bajos. [4]

19. En consecuencia, al tener que interpretar una disposición del Convenio de Bruselas, el Tribunal de Apelación de Amberes decidió, mediante resolución de 27 de junio de 2000, plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Constituye un procedimiento judicial relativo a una acción de repetición basada en la Algemene Bijstandswet (Ley general neerlandesa de asistencia social), iniciado por un municipio facultado para ejercer el derecho de repetición frente a una persona obligada al pago de alimentos conforme al artículo 93 de la Algemene Bijstandswet, un procedimiento en materia civil en el sentido del artículo 1, párrafo primero, del Convenio de 27 de septiembre de 1968 sobre la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil? ¿Está, por tanto, comprendida en el ámbito de aplicación del referido Convenio una resolución judicial dictada en dicho procedimiento?

4 — Véase el punto *5 supra*.

2) ¿Constituye un procedimiento judicial relativo a una acción de repetición basada en la Algemene Bijstandswet neerlandesa, iniciado por un municipio facultado para ejercer el derecho de repetición frente a una persona obligada al pago de alimentos conforme al artículo 93 de dicha Ley, un procedimiento en materia de seguridad social en el sentido del artículo 1, párrafo segundo, número 3, del Convenio de 27 de septiembre de 1968 sobre la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil? ¿Queda, por tanto, excluida del ámbito de aplicación del referido Convenio una resolución judicial dictada en dicho procedimiento?»

20. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia presentaron observaciones las partes en el procedimiento nacional, la Comisión y los Gobiernos neerlandés, austriaco, británico y sueco. Además, en la vista sólo intervinieron el Reino Unido y la Comisión, que en dicha fase modificó radicalmente la orientación expuesta en las observaciones escritas.

Sobre la primera cuestión

21. Mediante la primera cuestión, el juez remitente solicita esencialmente que se dilucide si una resolución judicial dictada como consecuencia de una acción de repetición ejercitada por un municipio contra un particular en el sentido del artículo 93 de la ABW puede o no ser considerada como una «resolución en materia civil y mercantil» con arreglo al artículo 1, párrafo primero, del Convenio.

Alegaciones de las partes

22. Todas las partes coinciden en que, conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (sobre la que volveré más adelante), el concepto de «materia civil» en el sentido del artículo 1 del Convenio de Bruselas debe ser considerado como un concepto «autónomo» que ha de interpretarse teniendo en cuenta, por un lado, los objetivos y el sistema del Convenio y, por otro, los principios generales que se desprenden del conjunto de los sistemas jurídicos nacionales. Coinciden también en destacar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Convenio de Bruselas puede aplicarse también en las controversias entre la Administración Pública y un sujeto de Derecho privado, siempre que la primera no actúe en ejercicio del poder público.

23. En cambio, las posturas divergen cuando se aborda la interpretación del concepto de «materia civil» en relación con el caso que aquí se examina. Por una parte, el municipio de Steenbergen y el Reino Unido sostienen que este caso no constituye materia civil y, por tanto, no está comprendido en el ámbito de aplicación del Convenio; por otra parte, el Sr. Baten, la Comisión y los demás Gobiernos intervinientes aducen la tesis opuesta.

24. En particular, el Gobierno del Reino Unido afirma que, mediante la acción de repetición de que se trata, el municipio, que reclama el pago de los gastos de asistencia social, en realidad «actúa en el ejercicio del poder público». Sostener una interpretación distinta, especialmente que el municipio se ha subrogado en los derechos al crédito de alimentos de las dos personas asistidas, significaría que habría que calificar al municipio de «acreedor de alimentos» en el sentido del artículo 5, número 2, del Convenio de Bruselas. No obstante, si así fuese, continúa alegando dicho Gobierno, de ello debería deducirse también la competencia del juez del lugar en que está establecida la autoridad pública, como domicilio del acreedor de alimentos y, por consiguiente, la institución de un *forum actoris* en favor de la Administración Pública. Esto iría manifiestamente en contra de la finalidad de la disposición, que se instauró para proteger al acreedor de alimentos, como parte débil de la relación en materia de alimentos, y no a los sujetos que, por cualquier motivo, lo sustituyan. Por lo tanto, debido también a estos argumentos, el Reino Unido sostiene que la acción de repetición del municipio no debe ser considerada como una acción en materia civil con arreglo al artículo 1 del Convenio.

25. En la fase escrita del procedimiento, la Comisión se adhirió a la tesis del municipio de Steenbergen y del Gobierno del Reino Unido, compartiendo la idea de que, al conceder el subsidio y al decidir su eventual repetición, el municipio ejercita un poder público que se le ha conferido en el marco del régimen de la seguridad social. En apoyo de esta afirmación, la Comisión recordaba que el municipio dispone de una amplia facultad de apreciación, tanto en relación con la determinación de los derechohabientes y de la cuantía del subsidio de asistencia, como respecto a la decisión de recuperar o no dicho subsidio. En particular, únicamente en caso de incumplimiento de una resolución judicial dictada con arreglo al Libro I del Código Civil neerlandés el municipio está obligado a recuperar los gastos de asistencia, en los términos de la mencionada resolución. Por el contrario, en todos los demás casos, el municipio decide discrecionalmente si procede o no la repetición de la cuantía. Por lo tanto, el municipio no actúa subrogándose en los derechos del beneficiario de la asistencia, sino en virtud de una facultad autónoma de naturaleza pública.

26. Sin embargo, como antes he dicho, la Comisión modificó radicalmente su posición en la vista. Sostuvo, en esta fase, que el municipio no goza en realidad de discrecionalidad alguna para recuperar los gastos de asistencia de quien no ha cumplido su obligación de pagar alimentos al asistido, porque en el ámbito del régimen establecido por la ABW neerlandesa la Administración Pública siempre está *obligada* a dicha repetición. Además, la acción de repetición puede ejercitarse solamente dentro de los límites de la obligación de alimentos incumplida por el sujeto al que se haya requerido. Por otra parte, la Comisión observa que el deudor originario de los alimentos no se encuentra en una posición más desventajosa por el hecho de que el municipio se subrogue en la relación, ya que éste, lejos de ejercitar una facultad autónoma de poder público, se limita a invocar las mismas pretensiones que invocaría el acreedor originario. En consecuencia, *re melius perpensa,* la Comisión afirma que la relación entre el Sr. Baten y el municipio de Steenbergen es una relación en materia civil y, por ello, está comprendida en el ámbito de aplicación del Convenio.

27. Desarrollando la misma tesis sostenida por la Comisión en la vista, el Sr. Baten y los Gobiernos austriaco y sueco señalan que la acción de repetición que aquí se discute está relacionada con la obligación del Sr. Baten de prestar alimentos a la Sra. Kil y a su hija. El hecho de que la acción se transfiera a una autoridad pública no cambia su naturaleza porque lo que se hace valer sigue siendo, en cualquier caso, un derecho en materia de alimentos. Dicha transferencia representa más bien una aplicación del principio general según el cual cualquiera que deba pagar una deuda a otro y la pague se subroga en los derechos del acreedor contra el deudor.

28. El Gobierno sueco añade que, si el Tribunal de Justicia clasificase la acción de que se trata en el ámbito del Derecho público, podría debilitarse la institución de la responsabilidad de los padres frente a sus hijos, que terminaría por ser considerada como perteneciente a la esfera de la responsabilidad social y no a la de los sujetos particulares. Además, dicho Gobierno alega que la exclusión de la acción en cuestión de la materia civil perjudicaría la posibilidad de ejercitarla en el extranjero, resultado que no es nada deseable y no se correspondería con el objetivo del Convenio.

29. Por último, el Gobierno neerlandés llega a conclusiones análogas aunque sobre la base de valoraciones parcialmente distintas. Señala que el Derecho neerlandés confiere a la Administración Pública un derecho autónomo al reembolso frente al deudor principal de la obligación de alimentos, porque se considera que, en este caso, el municipio ejercita una acción de resarcimiento del perjuicio que ha sufrido por haber tenido que proporcionar asistencia al indigente. Por lo tanto, el hecho de que la posibilidad de ejercitar una acción judicial esté prevista en el régimen de Derecho público neerlandés no impide reconocer a la acción del municipio —que, según el artículo 103 de la ABW, ha de ejercitarse ante el juez civil— la naturaleza de una acción por daños, comprendida por lo tanto en la materia civil con arreglo al Convenio de Bruselas. Para confirmar dicha conclusión, el Gobierno neerlandés subraya que tanto del Informe Jenard [5] como del Informe Schlosser [6] se deduce que la exclusión de la seguridad social del ámbito de aplicación del Convenio no afecta a las acciones mediante las cuales la Administración Pública recupera prestaciones concedidas con carácter de asistencia o de seguridad social, dirigiéndose contra un tercero obligado frente al beneficiario de dicha asistencia o seguro.

Apreciación

30. Para comenzar, debo recordar, como hacen las partes, que el concepto de materia

5 — Informe sobre el Convenio relativo a la competencia judicial y la ejecución de las resoluciones en materia civil y mercantil (firmado en Bruselas el 27 de septiembre de 1968), elaborado por el Sr. P. Jenard (DO 1979, C 59, pp. 1 a 65, en particular p. 13; texto en español en DO 1990, C 189, p. 122).

6 — Informe sobre el Convenio relativo a la adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte al Convenio relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, así como el Protocolo relativo a la interpretación por el Tribunal de Justicia (firmado en Luxemburgo el 9 de octubre de 1978), redactado por el Profesor Dr. P. Schlosser (DO 1979, C 59, pp. 71 a 144, en particular p. 103, punto 97; texto en español en DO 1990, C 189, p. 184).

civil y mercantil utilizado en el artículo 1 del Convenio ha de considerarse «como un concepto autónomo que debe ser interpretado refiriéndose, por una parte, a los objetivos y al sistema del Convenio y, por la otra, a los principios generales que se deducen de todos los sistemas jurídicos nacionales». [7] Asimismo, hay que recordar que, siempre según el Tribunal de Justicia, para determinar si una resolución está comprendida o no en la materia civil, es en cierta medida indiferente la naturaleza de los sujetos que sean parte de la relación jurídica de que se trate, en función del Derecho nacional aplicable. [8] Lo que importa, por el contrario, es que la relación se base o no en un acto *iure imperii* de la Administración Pública. [9] Por lo tanto, habrá que apreciar si la Administración Pública dispone, en la materia de que se trate, de facultades distintas y más amplias que aquellas de que gozaría, en una situación análoga, un sujeto privado y, en particular, si «actúa en ejercicio del poder público». [10]

31. Volviendo al caso de autos, es fácil comprobar que éste se refiere, directa o indirectamente, a una pluralidad de relaciones en las que son partes, dependiendo de los casos, un sujeto privado y la Administración Pública o únicamente sujetos privados. Por consiguiente, para evitar todo riesgo de confusión, es necesario, como señaló la Comisión acertadamente en la vista, caracterizar la relación jurídica que dio origen a la resolución, aislándola de las demás que estén simplemente relacionadas con ella.

32. Para ello, hay que destacar en primer lugar que el origen del presente asunto es una relación jurídica, sometida al Derecho neerlandés, cuyas partes son el municipio y la Sra. Kil (o bien, paralelamente, el municipio y la menor de edad T. Baten), que tiene por objeto una prestación de asistencia social. A la luz de los criterios hermenéuticos del Convenio antes mencionados, podría discutirse la naturaleza de esta relación. En efecto, no resulta claramente de los datos que obran en autos si, en el régimen instituido por la ABW, la persona indigente tiene un derecho subjetivo a obtener el subsidio del municipio, que, por vía de consecuencia, se encuentra en una posición jurídica pasiva totalmente comparable a la de un particular obligado al pago de alimentos, o, por el contrario, si la Administración goza de cierta discrecionalidad en lo que respecta a la decisión de asistencia y, por consiguiente ejerce, en este caso, el poder público.

33. Sin embargo, si se observa bien, la calificación de la prestación de un subsidio de asistencia social no tiene incidencia alguna en la respuesta a las cuestiones planteadas por el juez remitente. En realidad, dicha prestación y la relación jurídica que constituye su fundamento no constituyen el objeto sino un mero presupuesto de la controversia que ha conducido a la

7 — Sentencia de 14 de octubre de 1976, LTU (29/76, Rec. p. 1541), apartado 3; en el mismo sentido, véanse las sentencias de 22 de febrero de 1979, Gourdain (133/78, Rec. p. 733), apartado 3; de 16 de diciembre de 1980, Rüffer (814/79, Rec. p. 3807), apartados 7 y 8, y de 21 de abril de 1993, Sonntag (C-172/91, Rec. p. I-1963), apartado 18.

8 — Véanse las sentencias LTU, antes citada, apartado 4, y Rüffer, antes citada, apartado 8.

9 — Véanse las sentencias LTU, antes citada, apartado 4, y Sonntag, antes citada, apartado 20. Véanse además las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon presentadas en el asunto Sonntag, antes citado, punto 43.

10 — Sentencias LTU, antes citada, apartado 4; Rüffer, antes citada, apartado 12, y Sonntag, antes citada, apartado 20.

resolución del juez neerlandés, de cuyo reconocimiento nos ocupamos en el presente asunto. En efecto, esta resolución se pronuncia sobre la relación jurídica distinta que media entre el municipio y el Sr. Baten y, por lo tanto, es necesario comprender la naturaleza de esta relación para responder a las cuestiones planteadas por el juez remitente.

34. A tal efecto, hay que partir de la relación que existe entre el Sr. Baten y su ex esposa (y entre aquél y su hija), que tiene por objeto la obligación de alimentos que aquí se discute. Aun cuando no constituye directamente el objeto de la resolución de cuyo reconocimiento se trata, esta relación es decisiva para que el Tribunal de Justicia pueda responder a las cuestiones planteadas. Esto es así porque, como antes se ha dicho, una vez abonada la prestación en concepto de *algemene bijstand,* el municipio tiene un derecho de repetición frente a determinados terceros, entre ellos, especialmente, el que incumple las obligaciones familiares respecto de los menores de edad o la obligación de mantenimiento del cónyuge después del divorcio.

35. En el caso de autos, el municipio de Steenbergen se halla precisamente en la situación de ejercitar una acción de repetición contra el Sr. Baten, en cuanto está obligado al pago de alimentos a la Sra. Kil y a la Srta. T. Baten, y dicha acción puede ser ejercitada, con arreglo al artículo 93 de la ABW, únicamente en la medida de la obligación de alimentos que incumbe al tercero deudor. De lo que se deduce que, en estas circunstancias, el municipio no actúa en ejercicio de su poder público porque en realidad no dispone en absoluto de él, ni para determinar los sujetos a los que puede solicitar el reembolso de los gastos efectuados, ni para fijar la cuantía de la prestación debida, pero tampoco a efectos de recuperar los gastos de asistencia: en realidad, sólo puede reclamar el pago al tercero, no puede exigirlo; si este último no paga, el municipio sólo puede recurrir judicialmente, dando así al tercero demandado la oportunidad de defenderse y, en su caso, de impugnar también la propia existencia de la obligación de alimentos o su cuantía.

36. En consecuencia, en mi opinión, el municipio no ejerce ningún poder público frente al tercero y la relación jurídica que se crea entre los dos sujetos no se diferencia de las relaciones obligatorias normales que se establecen entre sujetos que están en situación de igualdad, como son, por definición, las relaciones de Derecho civil. En efecto, la posición del municipio respecto del tercero deudor de alimentos es similar a la de un particular que, habiendo pagado una deuda de otro por cualquier motivo, se subroga en la pretensión del acreedor originario, o en la de quien, independientemente de cualquier relación obligatoria anterior, ha sufrido un daño por un hecho imputable a un tercero.

37. Dicho esto, ya no es relevante definir técnicamente la naturaleza de la acción en función de determinado Derecho nacional

ni debatir especialmente, como han hecho las partes en el presente procedimiento, si ha de ser calificada según el Derecho interno neerlandés o belga, o según otro Derecho aplicable con arreglo a la remisión del Derecho internacional privado, como una acción de subrogación en la pretensión del acreedor de alimentos, o si se trata más bien de una acción autónoma para el resarcimiento del daño causado al patrimonio municipal. La única calificación que aquí interesa es la que deriva del punto de vista del Convenio y de las exigencias vinculadas con su aplicación. Por ello, es suficiente afirmar que la resolución fue dictada como consecuencia de una acción civil y que, por consiguiente, está comprendida en la «materia civil» a efectos del artículo 1 del Convenio.

38. En consecuencia, propongo responder a la primera cuestión que una resolución relativa a una acción de repetición conforme al artículo 93 de la ABW, ejercitada por un municipio contra un sujeto obligado a pagar alimentos al beneficiario de una prestación de asistencia abonada por el mismo municipio, es una resolución en materia civil y mercantil en el sentido del artículo 1 del Convenio de Bruselas, de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

Sobre la segunda cuestión

39. La segunda cuestión está destinada a determinar si, admitiendo que está comprendida en la materia civil y mercantil, la acción controvertida constituye o no materia de seguridad social, dado que, en caso de respuesta afirmativa, quedaría excluida del ámbito de aplicación del Convenio en el sentido de su artículo 1, párrafo segundo, número 3.

Alegaciones de las partes

40. Los Gobiernos neerlandés y austriaco se han detenido especialmente en esta cuestión. El primero aduce que el Convenio no define el concepto de «seguridad social» y que, en consecuencia, hay que explicarlo por vía interpretativa y de conformidad con el principio de autonomía de los conceptos del Convenio. Según el Gobierno neerlandés, puede ser útil a estos efectos referirse bien a los datos que pueden deducirse del ordenamiento jurídico internacional, bien a los actos comunitarios de Derecho derivado. En relación con los primeros, los Países Bajos recuerdan que, en distintos acuerdos internacionales se efectúa una distinción expresa entre seguridad social y asistencia social. Respecto de los segundos, se cita en particular el Reglamento (CEE) nº 1408/71, 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,[11] que distingue las prestaciones de seguridad social de las prestaciones de asistencia. Pues bien, según el Gobierno neerlandés,

11 — Reglamento del Consejo, de 14 de junio de 1971 (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98).

las prestaciones concedidas por un municipio con arreglo a la ABW pertenecen precisamente al ámbito de estas últimas.

41. Dicho Gobierno añade que, aun cuando se quisieran incluir tales prestaciones en el ámbito de la seguridad social, no todas las relaciones jurídicas conexas con esta última pueden ser comprendidas en el concepto de seguridad social a efectos del artículo 1, párrafo segundo, número 3, del Convenio. Esta posibilidad cabe únicamente en las controversias que tienen por objeto el pago de cotizaciones adeudadas por los asegurados o prestaciones de seguridad social abonadas a éstos al producirse determinados riesgos sociales. Por el contrario, según el Gobierno neerlandés (y también según la Comisión), la acción de que se trata se refiere a una demanda de reembolso dirigida a un deudor de alimentos y, por tanto, está comprendida plenamente en el ámbito de aplicación del Convenio, como por otra parte también lo confirman el Informe Jenard y el Informe Schlosser. En efecto, en el primero de estos textos se enuncia que «sólo se excluye del ámbito de aplicación del Convenio el contencioso de la seguridad social, es decir los pleitos que surgen de las relaciones entre la Administración y los empresarios o los empleados. Por el contrario, el Convenio es aplicable cuando la Administración hace valer un derecho de recurso directo contra un tercero responsable del daño o se subroga frente a este tercero en los derechos de una víctima asegurada por ella, puesto que entonces actúa según las normas del Derecho común». [12] El segundo Informe confirma que «estarán sometidos al Convenio los procedimientos judiciales entablados por los organismos de la seguridad social contra terceros, por ejemplo contra el responsable de un perjuicio, en virtud de derechos en los que se haya subrogado con arreglo a la ley o que ésta les confiere como propios». [13]

42. Por su parte, el Gobierno austriaco, partiendo también de la consideración de que tanto el Convenio como el Reglamento nº 1408/71 persiguen el objetivo de reforzar la tutela de los derechos de las personas que residen en la Comunidad, observa que la exclusión de la seguridad social del ámbito de aplicación del Convenio tiene su razón de ser precisamente en la existencia de un régimen paralelo y especial, por lo que el mencionado concepto ha de construirse con referencia a dicho Reglamento, así como a la jurisprudencia elaborada por el Tribunal de Justicia a este respecto. Pues bien, según dicha jurisprudencia, una prestación está comprendida en el concepto de seguridad social «en la medida en que, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales, la prestación se conceda a sus beneficiarios en función de una situación legalmente definida, y en la medida en que la prestación se refiera a alguno de los riesgos expresamente enumerados en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 1408/71». [14] Aplicando dichos criterios, el Tribunal de Justicia ha declarado, especialmente, que una asignación concedida para cubrir las necesidades esenciales de la vida, sin referencia alguna a períodos anteriores de actividad profesional o al pago de cotizaciones, no está comprendida

12 — Informe Jenard, antes citado, p. 13.

13 — Informe Schlosser, antes citado, p. 92, punto 60.

14 — Véanse las sentencias de 5 de marzo de 1998, Molenaar (C-160/96, Rec. p. I-843), apartado 20, y de 11 de junio de 1998, Kuusijärvi (C-275/96, Rec. p. I-3419), apartado 37.

en el concepto de seguridad social en el sentido del Reglamento.[15] Sin embargo, según el Gobierno austriaco, en el presente asunto de los datos que constan en autos no se desprenden elementos suficientes para efectuar una calificación de las prestaciones concedidas por el municipio de Steenbergen a la luz de los mencionados criterios. Por lo tanto, al igual que el Reino Unido, llega a la conclusión de que es preciso encomendar al juez nacional la tarea de establecer, a la luz de los criterios generales indicados, la naturaleza de la acción que ha conducido a la resolución neerlandesa.

Apreciación

43. También a mí me parece razonable partir de la idea de que, al no existir una definición expresa en el Convenio, el concepto de seguridad social a efectos de dicho Convenio debe ser construido a la luz de las disposiciones pertinentes del Derecho comunitario, en concreto al citado Reglamento nº 1408/71. En efecto, como antes he recordado, los conceptos utilizados en el Convenio son, en principio, «autónomos» y, por consiguiente, han de interpretarse, como afirma el Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta los objetivos y el sistema del Convenio. Pero debo añadir que también se ha de tener en cuenta el sistema más amplio en el que se inserta el Convenio, es decir el Derecho comunitario en sentido lato, ante todo por motivos de carácter general, pero también por razones específicamente relacionadas con la materia de la seguridad social.

44. En efecto, desde un punto de vista general, me parece realmente difícil negar la índole «comunitaria» del Convenio y el hecho de que su interpretación no puede prescindir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los conceptos paralelos contenidos en los Tratados y en los actos del Derecho derivado. Agrego que la exigencia de dicho paralelismo hermenéutico, que en mi opinión está clara desde un principio en virtud del vínculo entre el Convenio y el ordenamiento comunitario que resulta del artículo 220 del Tratado (actualmente artículo 293 CE),[16] es particularmente válida en la actualidad, después de la aprobación del Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo,[17] que incluye al Convenio de modo más orgánico y directo dentro del ordenamiento jurídico comunitario.

45. Así pues, considero que sobre este extremo es difícil prescindir, para definir el concepto de seguridad social, de una interpretación «comunitaria» de ésta en el sentido antes indicado, interpretación que, por consiguiente, tendrá en cuenta los conceptos paralelos utilizados en el artículo 42 CE y en el Reglamento nº 1408/71.

15 — Sentencias de 27 de marzo de 1985, Hoeckx (249/83, Rec. p. 973), apartados 13 y 14, y Scrivner (122/84, Rec. p. 1027), apartados 20 y 21.

16 — Véase la sentencia de 10 de febrero de 1994, Mund & Fester (C-398/92, Rec. p. I-467), especialmente los apartados 10 a 13.

17 — Reglamento de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2001, L 12, p. 1).

46. A este respecto, recuerdo que el artículo 42 CE ha establecido una intervención especial «en materia de seguridad social» para garantizar a los trabajadores migrantes y a sus derechohabientes la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales y el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros. Esta intervención se ha concretado precisamente mediante la adopción del citado Reglamento nº 1408/71, cuyo primer efecto es subdividir las esferas de competencia de los ordenamientos jurídicos nacionales en la materia, instituyendo un régimen en el que, en línea de principio, la «competencia legislativa» exclusiva de un Estado miembro se corresponde con la competencia de las autoridades administrativas y jurisdiccionales de ese mismo Estado. En consecuencia, aunque, al igual que el Convenio, persigue el objetivo de reforzar la tutela de los derechos de las personas que residan en la Comunidad, el Reglamento sigue un enfoque no siempre compatible con el del Convenio, haciendo así imposible un solapamiento automático de los dos regímenes.

47. Así las cosas, considero razonable deducir que la materia regulada por el Reglamento está excluida del ámbito de aplicación del Convenio, puesto que en dicho ámbito la tutela efectiva de las posiciones jurídicas se garantiza «en la fuente», mediante la determinación de un ordenamiento nacional competente en su totalidad, y no exige que se asegure la circulación de las resoluciones. Por otra parte, me parece que todo esto concuerda también con el Informe Jenard. En efecto, al exponer las razones que llevaron a excluir la seguridad social del ámbito de aplicación del Convenio, dicho Informe menciona que con ello se quiso que «se desarrollaran de manera autónoma» los trabajos para la normativa de aplicación de los antiguos artículos 51, 117 y 118 del Tratado de Roma, observando seguidamente que, «por otra parte, la seguridad social no ha ocasionado hasta la fecha conflictos de jurisdicción, puesto que se consideró que la competencia judicial coincidía con la competencia legislativa, la cual se determina en los reglamentos comunitarios adoptados con arreglo al artículo 51 del Tratado de Roma». [18]

48. Por consiguiente, las consideraciones que anteceden me inducen a pensar que la extensión de la materia de la seguridad social a efectos del artículo 1, párrafo segundo, número 3, del Convenio debe determinarse mediante remisión al ámbito de aplicación del citado Reglamento, como establece tanto su artículo 4 como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que ha aclarado su alcance.

49. Volviendo ahora al caso de autos, en primer lugar recuerdo, una vez más, que la relación que aquí interesa, por ser el objeto de la resolución del juez neerlandés, no es la de dos mujeres en estado de indigencia con el municipio, que se refiere a la prestación de asistencia, sino la relación entre el municipio y el Sr. Baten, que tiene por objeto la repetición de los importes pagados por el primero como consecuencia del supuesto incumplimiento de las obligaciones de alimentos por parte del segundo. Por lo tanto, no puede considerarse que el

18 — Informe Jenard, antes citado, p. 12.

objeto de la obligación controvertida judicialmente sea una prestación que, «al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales, [...] se conced[e] a sus beneficiarios en función de una situación legalmente definida, y [...] se refier[e] a alguno de los riesgos expresamente enumerados en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71». Es decir, que no se trata de una prestación de seguridad social en el sentido de la recordada normativa comunitaria, como ha sido definida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y, por tanto, no se paga en materia de seguridad social. [19]

50. Por otra parte, he de añadir que la solución no sería distinta ni siquiera en caso de que se quisiese tener en cuenta la índole de la relación de asistencia entre la Sra. Kil y la Srta. T. Baten, por una parte, y el municipio, por otra. En efecto, debo recordar que una asignación concedida «a cualquier persona que no disponga de recursos suficientes ni pueda procurárselos mediante esfuerzos personales o mediante otros medios [...], utilizando así la necesidad como criterio esencial de aplicación y haciendo abstracción de cualquier requisito relativo a períodos de actividad profesional, de cotización o de afiliación a algún organismo de seguridad social competente para asegurar un riesgo particular [...] no puede, por ser una prestación de carácter general, clasificarse en ninguno de los sectores de seguridad social enumerados en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71 y, por tanto, no constituye una prestación de seguridad social». [20]

51. No obstante, en el presente asunto, de las indicaciones proporcionadas por el juez remitente se desprende que la asistencia brindada por el municipio en concepto de *allgemene bijstand,* en virtud de la ABW, utiliza precisamente la necesidad como criterio esencial de aplicación y es independiente de cualquier cotización o afiliación a un organismo de seguridad social competente para asegurar un riesgo especial. Ello lleva a la conclusión de que el derecho de la Sra. Kil y de la Srta. T. Baten, a la asistencia municipal que, repito, constituye un mero presupuesto de la petición de que se trata, no está comprendido en la materia de la seguridad social, regulada por el Reglamento nº 1408/71.

52. Habida cuenta de lo que he podido señalar respecto a la importancia del Reglamento nº 1408/71 para interpretar el Convenio, debo deducir que la resolución de cuyo reconocimiento aquí se trata no tiene por objeto, ni tampoco presupone, una acción comprendida en la materia de seguridad social a que se refiere el artículo 1, párrafo segundo, número 3, del Convenio de Bruselas.

53. Por lo tanto, la segunda cuestión prejudicial ha de responderse en el sentido de

19 — Véanse las sentencias Molenaar, antes citada, apartado 20, y Kuusijärvi, antes citada, apartado 57.

20 — Sentencias Hoeckx, antes citada, apartados 13 y 14, y Scrivner, antes citada, apartado 20.

que una resolución relativa a una acción de repetición conforme al artículo 93 de la ABW, ejercitada por un municipio contra un sujeto obligado a pagar alimentos al beneficiario de una prestación de asistencia abonada por el mismo municipio, no debe ser considerada una resolución en materia de seguridad social en el sentido del artículo 1, párrafo segundo, número 3, del Convenio de Bruselas y, por consiguiente, no queda excluida del ámbito de aplicación del Convenio.

Conclusión

54. A la luz de las anteriores consideraciones propongo al Tribunal de Justicia que declare que:

«1) Una resolución relativa a una acción de repetición conforme al artículo 93 de la ABW, ejercitada por un municipio contra un sujeto obligado a pagar alimentos al beneficiario de una prestación de asistencia abonada por el mismo municipio, es una resolución en materia civil y mercantil en el sentido del artículo 1 del Convenio de Bruselas, de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

2) Una resolución relativa a una acción de repetición conforme al artículo 93 de la ABW, ejercitada por un municipio contra un sujeto obligado a pagar alimentos al beneficiario de una prestación de asistencia abonada por el mismo municipio, no debe ser considerada una resolución en materia de seguridad social en el sentido del artículo 1, párrafo segundo, número 3, del Convenio de Bruselas y, por consiguiente, no queda excluida del ámbito de aplicación del Convenio.»