1. Debe considerarse que una persona entra dentro del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71 si reúne los requisitos exigidos por las disposiciones de la letra a) del artículo 1 en relación con el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento, con independencia del tiempo que consagra al ejercicio de su actividad.

2. La letra a) del apartado 2 del artículo 13 del Reglamento nº 1408/71 debe interpretarse, so pena de ver fracasar su objetivo, en el sentido de que una persona que está comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicho Reglamento y ejerce una actividad por cuenta ajena a tiempo parcial en el territorio de un Estado miembro está sometida a la legislación de dicho Estado tanto durante los días en que ejerce dicha actividad como durante los días en que no la ejerce.

3. Pese a que no sea su objeto determinar los requisitos de afiliación a los diferentes regímenes nacionales de Seguridad Social, la letra a) del apartado 2 del artículo 13 del Reglamento nº 1408/71 produce el efecto, cuando se aplica, de sustituir la residencia en el territorio del Estado miembro por el ejercicio de una actividad por cuenta ajena en el mismo territorio como requisito de afiliación. Impide oponer al trabajador por cuenta ajena una disposición de la legislación nacional aplicable que, para la admisión al régimen de seguro previsto por dicha legislación, exija un requisito de residencia en el Estado miembro en cuyo territorio se ejerce la actividad por cuenta ajena.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-2/89 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Régimen jurídico comunitario*

El título II del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), modificado posteriormente, lleva la rúbrica «Determinación de la legislación aplicable».

El apartado 1 y letra a) del apartado 2 del artículo 13 del Reglamento disponen:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 14 *quater*, las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento sólo estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Esta legislación será determinada con arreglo a las disposiciones del presente Título.

2. Sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 14 a 17:

a) La persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Es-

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

tado miembro estará sometida a la legislación de este Estado, incluso cuando resida en el territorio de otro Estado miembro o aunque la empresa o el empresario que le ocupa tenga su sede o su domicilio en el territorio de otro Estado miembro;

b) [...]»

2. *Régimen jurídico nacional*

La Algemene Kinderbijslagwet (régimen general de subsidios familiares; en lo sucesivo, «AKW») de 26 de abril de 1962 (*Staatsblad*, nº 160) establece un régimen de seguro obligatorio. En virtud del apartado 1 de su artículo 6, está asegurado conforme a dicha Ley:

«La persona que ha cumplido los quince años y que:

a) reside en los Países Bajos;

b) no reside en los Países Bajos, pero está sujeta al impuesto sobre rendimientos del trabajo personal en relación con una actividad profesional ejercida en el territorio del Reino.»

El apartado 1 del artículo 11 de la AKW está redactado como sigue:

«Con arreglo a la presente Ley, sólo tiene derecho a los subsidios familiares por uno o varios hijos, durante un trimestre civil, quien esté asegurado el primer día del citado trimestre civil.»

3. *El litigio principal y las cuestiones prejudiciales*

El Sr. Kits van Heijningen, nacido el 26 de octubre de 1925, trabajó a jornada completa en Philips NV de Eindhoven. Además, con carácter accesorio, ejerció una actividad remunerada como profesor a tiempo parcial en el Institut voor Hoger Beroepsonderwijs (Instituto de formación profesional superior), también en Eindhoven, donde impartía dos horas de clase, los lunes y los sábados. Según la resolución de remisión, el Sr. Kits van Heijningen vive en Bélgica desde hace mucho tiempo. Todos los días hacía el trayecto de ida y vuelta entre su domicilio y su lugar de trabajo. La resolución no precisa su nacionalidad. Su mujer no ejerce ninguna actividad profesional.

El 1 de noviembre de 1983, Philips concedió la jubilación (anticipada) al Sr. Kits van Heijningen y a partir de dicha fecha éste cobró una pensión basada en el régimen de jubilación de la empresa, que no entra en el ámbito de aplicación material del Reglamento (CEE) nº 1408/71. Después del 1 de noviembre de 1983, el interesado prosiguió su actividad accesoria de profesor como hasta entonces.

El Sr. Kits van Heijningen solicitó a las autoridades neerlandesas los subsidios familiares por sus dos hijos, estudiantes, correspondientes al primer trimestre de 1984. La institución competente neerlandesa, que era a la sazón el Raad van Arbeid de Eindhoven, denegó dicha solicitud de subsidios familiares porque el Sr. Kits van Heijningen no estaba asegurado el primer día del trimestre considerado, el 1 de enero de 1984, ya que ese día no era un día de trabajo para él. El órgano jurisdiccional de primera instancia, el Raad van Beroep, anuló esta última decisión.

En apelación, el Centrale Raad van Beroep se ha planteado si cabía tener en cuenta las actividades accesorias del Sr. Kits van Heijningen para la aplicación de las normas comunitarias relativas a la libre circulación de trabajadores y, en caso afirmativo, en qué medida. Al estimar también que el litigio planteaba dificultades relativas a la interpretación de la sentencia de 12 de junio de 1986 (Ten Holder, 302/84, Rec. 1986, p. 1821), el Centrale Raad van Beroep decidió, mediante resolución de 28 de diciembre de 1988, suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado sobre las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Las actividades (en otro tiempo accesorias) de profesor a tiempo parcial desempeñadas, a razón de dos días por semana durante dos horas cada vez, por un trabajador jubilado, incluso después de la fecha de su jubilación, ¿pueden ser consideradas actividades reales y efectivas para la aplicación de las normas comunitarias relativas a la libre circulación de trabajadores?

2) En caso afirmativo, ¿permiten dichas actividades —al igual que las actividades principales ejercidas anteriormente en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado miembro en el que el trabajador jubilado reside y al que regresa después de su jornada laboral— declarar aplicable la legislación del primer Estado miembro —habida cuenta de lo dispuesto en la letra a) del apartado 2 del artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 1408/71— únicamente respecto a los días de clase previstos o, también, respecto a los días situados en el intervalo, durante los cuales el trabajador afectado no ejerce absolutamente ninguna actividad profesional?

3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿sigue siendo aplicable la legislación del Estado miembro en cuyo territorio fueron ejercidas en último lugar las actividades principales anteriores, de conformidad con la norma enunciada en la citada letra a) del apartado 2 del artículo 13, incluso después de la fecha de jubilación del trabajador?

4) Suponiendo que la legislación del Estado miembro en cuyo territorio son o fueron ejercidas las citadas actividades sea aplicable incluso después de la fecha de jubilación del trabajador, habida cuenta de lo dispuesto en la letra a) del apartado 2 del artículo 13, ¿se puede afirmar, exclusivamente en virtud de la determinación de la legislación aplicable conforme a la disposición que se acaba de mencionar, que no cabe oponer al trabajador jubilado afectado cláusulas de residencia en el sentido del principio de la letra a) del apartado 1 del artículo 6 de la AKW?

5) Suponiendo que no sea éste el caso ¿se puede afirmar, con arreglo al apartado 1 del artículo 73 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, que no cabe oponer al trabajador jubilado de que se trata cláusulas de residencia, en el sentido del principio y de la letra a) del apartado 1 del artículo 6 de la AKW?»

4. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

La resolución de remisión del Centrale Raad van Beroep de Utrecht se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 5 de enero de 1989.

Con arreglo al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la

CEE, presentaron observaciones escritas la parte demandante del procedimiento principal, la Dirección de la Sociale Verzekeringsbank, representada por los Sres. B. H. ter Kuile y E. H. Pijnacker Hordijk, Abogados de la Haya y de Bruselas; el Gobierno neerlandés, representado por el Sr. H. J. Heinemann, Secretario General *ad interim* en el Ministerio de Asuntos Exteriores, y la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. B. J. Drijber, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. Mediante decisión de 18 de octubre de 1989, el Tribunal de Justicia atribuyó el asunto a la Sala Sexta.

II. Observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

Sobre la primera cuestión

Según la *demandante en el procedimiento principal,* los conceptos de «actividad por cuenta ajena real y efectiva», elaborados por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 23 de marzo de 1982 (Levin, 53/82, Rec. 1982, p. 1035) y de 3 de junio de 1986 (Kempf, 139/85, Rec. 1986, p. 1741), parecen sugerir que la amplitud de esta actividad es irrelevante para saber si el interesado es un «trabajador por cuenta ajena» en el sentido de la letra a) del artículo 1 del Reglamento nº 1408/71. Sin embargo, se pregunta si es compatible con el fin perseguido por el Reglamento nº 1408/71 que las actividades muy reducidas del interesado, en el presente caso, se consideren suficientes para dar lugar a su aplicabilidad. Se pregunta, asimismo, si el hecho de que la actividad sea o no ejercida con carácter permanente y de que el interesado esté jubilado pueden influir en el examen de la citada cuestión.

El *Gobierno neerlandés* considera que, como lo que se discute es la afiliación obligatoria o facultativa (continuada) a un régimen de Seguridad Social aplicable a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, la persona de que se trata es un trabajador en el sentido de la letra a) del artículo 1 del Reglamento nº 1408/71. De ahí se sigue que no importa si se trata o no de actividades reales y efectivas.

Esta opinión es compartida por la *Comisión,* que insiste también en que el requisito de la «actividad real y efectiva» es un requisito para la aplicación de las disposiciones relativas a la libre circulación de los trabajadores y no del Reglamento nº 1408/71 en general y de su título II en particular. Al referirse además al inciso i) de la letra b) del apartado 2 del artículo 14 del citado Reglamento, destaca que en él no se hace distinción alguna entre «actividad principal» y «actividad accesoria». De ello deduce que las normas de conflicto que figuran en el título II del Reglamento nº 1408/71 se aplican al caso del interesado y que es indiferente para la aplicación de la letra a) del apartado 2 del artículo 13 que la actividad sea de escasa entidad y revista un carácter accesorio.

Sobre la segunda cuestión

La *demandante en el procedimiento principal* admite que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no ofrece ningún indicio en apoyo de la tesis según la cual un trabajador a tiempo parcial sólo puede ser calificado de trabajador por cuenta ajena, en el sentido del Reglamento nº 1408/71, los días en que ejerce efectivamente su actividad, pero no los días situados en el intervalo. Tampoco puede la jurisprudencia del Tribunal de Jus-

ticia dar pie a la tesis según la cual a un trabajador a tiempo parcial sólo le es aplicable el apartado 2 del artículo 13 del citado Reglamento los días en que efectivamente ejerce su actividad. Alega que semejante solución sería contraria a la finalidad del artículo 13 del Reglamento nº 1408/71, que es evitar la acumulación o la interacción inútil de cargas dependientes de la aplicación simultánea o sucesiva de diferentes regímenes legales.

El *Gobierno neerlandés* estima que la letra a) del apartado 1 del artículo 13 del Reglamento nº 1408/71 se limita a indicar la legislación aplicable y no restringe la facultad de los Estados miembros para determinar las condiciones de afiliación al sistema nacional. En consecuencia, el legislador de un Estado miembro sería competente para disponer que un trabajador sólo está asegurado si ejerce una actividad efectiva y, por consiguiente, también es competente para disponer que dicho seguro se limita a los días en que se ejerce dicha actividad, pudiendo añadir, eventualmente, los días festivos y los días de vacaciones habituales. Tal requisito es que ha de tratarse de una relación laboral permanente en la que las actividades se ejercen, por lo menos, cada semana.

Si no se siguiera este punto de vista y se interpretara la Ley en el sentido de que el trabajador tiene derecho a un seguro integral sin tener en cuenta el período que ha trabajado en los Países Bajos, resultaría que los interesados se beneficiarían de una protección igual a la que se concede a los residentes neerlandeses, que no está vinculada a las actividades ejercidas en los Países Bajos, las cuales son el fundamento del seguro. El Gobierno neerlandés considera que semejante protección, que se basa en la deferencia de las autoridades neerlandesas para con sus nacionales, no debería concederse a cualquiera que ejerza una actividad profesional en los Países Bajos, sea cual sea la duración de dicha actividad; una deferencia tan amplia rebasaría los límites de lo razonable y supondría, por añadidura, una carga excesiva para los recursos financieros disponibles. En efecto, no se excluye que en casos como el presente, la relación entre las cotizaciones a abonar y los derechos del trabajador sea demasiado favorable para el trabajador. De tal modo, por ejemplo, bastaría trabajar un día al año en los Países Bajos para beneficiarse durante dicho año de todas las ventajas de la Seguridad Social neerlandesa; el uso abusivo de los seguros sociales neerlandeses se haría con ello especialmente atractivo. Por ello, según el Gobierno neerlandés, no se puede aceptar el criterio de que el interesado está asegurado no sólo los días en que ejerce una actividad profesional en los Países Bajos, sino también los días en que no ejerce dicha actividad.

Por el contrario, la *Comisión* manifiesta que es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que las disposiciones del título II del Reglamento nº 1408/71 constituyen un sistema completo y uniforme destinado a evitar los conflictos de leyes. Se refiere, al respecto, a las sentencias de 9 de junio de 1964 (Nonnenmacher, 92/63, Rec. 1964, p. 557), de 19 de febrero de 1981 (Beeck, 104/80, Rec. 1981, p. 503) y de 12 de enero de 1983 (Coppola, 150/82, Rec. 1983, p. 43). Convendría evitar que los desplazamientos entre Estados miembros provoquen situaciones en que ninguna legislación sea aplicable o que varias legislaciones sean aplicables simultáneamente. Esta es la razón de que el apartado 1 del artículo 13 del Reglamento nº 1408/71 precise expresamente que las personas «a las cuales sea aplicable el presente Reglamento sólo estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro». Incluso cuando una persona ejerza una actividad en dos o varios Estados miembros, se-

gún el inciso i) de la letra b) del apartado 2 del artículo 14, las legislaciones de dichos Estados miembros no le son aplicables en proporción a la actividad que desarrolla en cada uno sino que sólo le es aplicable una legislación con exclusión de las demás. Esto permite evitar superposiciones e inútiles complicaciones administrativas. Según la Comisión, convendría, pues, concluir que la legislación neerlandesa es íntegramente aplicable al caso del interesado en el presente asunto y que el hecho de que éste haya ejercido únicamente una actividad a tiempo parcial carece de importancia.

Sobre la tercera cuestión

La *demandante en el procedimiento principal* considera que las normas de competencia de los artículos 13 y siguientes del Reglamento nº 1408/71 no son aplicables a los antiguos trabajadores por cuenta ajena. En efecto, estima que el examen del alcance y de los términos de las disposiciones del título II del citado Reglamento muestra claramente que se refieren únicamente a las personas que ejercen actividades, por cuenta ajena o no.

La aplicación del principio de la ley del lugar de trabajo, únicamente a la población activa, tiene su explicación, por otra parte, en el hecho de que los regímenes de Seguridad Social de los Estados miembros vinculan, en su mayor parte, la afiliación al régimen de Seguridad Social y el desempeño de un trabajo en el Estado miembro de que se trate. En efecto, los derechos a las prestaciones y la obligación de cotizar están relacionados, por lo general, con los rendimientos profesionales. Si no se aplicara el principio de la ley del lugar de trabajo como norma de conflicto, el trabajador fronterizo corre el riesgo de ser excluido de los seguros sociales tanto en el Estado de residencia como en el Estado de empleo.

En lo tocante a las consecuencias, para el presente caso, de la citada sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1986, la demandante del procedimiento principal, no sin reconocer que dicha sentencia ha cubierto oportunamente una laguna del título II del Reglamento nº 1408/71 en lo tocante a la situación de los antiguos trabajadores, considera sin embargo que la citada sentencia está formulada en términos que exceden el alcance de la categoría de los casos sujetos al Tribunal de Justicia. La aplicación de dicha sentencia al presente caso daría lugar a resultados inaceptables. Por una parte, se atacaría el principio de la libre circulación de trabajadores y, por otra, las consecuencias para los Estados miembros serían injustas.

La demandante del procedimiento principal opina pues, que se impone una respuesta negativa a la tercera cuestión prejudicial.

El *Gobierno neerlandés* considera que, en vista de la respuesta que ha propuesto para la primera cuestión, sería innecesario responder a la tercera cuestión. Sin embargo, si el Tribunal de Justicia responde a la primera cuestión en términos diferentes de los propuestos por el Gobierno neerlandés, éste considera que debe estimarse que quienes tengan derecho a prestaciones de larga duración por invalidez o jubilación no están sujetos a las normas de determinación de la ley aplicable, como están contenidas en el título II del Reglamento, dado que no pueden ser considerados como trabajadores en cuanto al régimen de Seguridad Social.

La *Comisión* se remite igualmente a la respuesta dada a la primera cuestión. Considera que la legislación neerlandesa continúa siendo aplicable al interesado, incluso después de su jubilación.

Sobre la cuarta cuestión

Según la *demandante en el procedimiento principal,* el simple hecho de declarar la legislación neerlandesa aplicable a un no residente no puede dar lugar a que las condiciones de afiliación establecidas en la letra b) del apartado 1 del artículo 6 de la AKW ya no puedan ser aplicadas a dicho no residente. Por el contrario, la letra a) del apartado 1 del artículo 6 de la AKW no es aplicable a un no residente.

En vista de la respuesta dada a la segunda cuestión, el *Gobierno neerlandés* estima que no es necesario responder a la cuarta cuestión. Sin embargo, si el Tribunal de Justicia considerara que, a pesar de que en su calidad de trabajador el interesado puede ser considerado como afiliado a la Seguridad Social en los Países Bajos en virtud de la letra b) del apartado 1 del artículo 6 del AKW, debe ser considerado como asegurado en virtud de la letra a) del apartado 1 del artículo 6 de la AKW, el Gobierno neerlandés considera que no pueden exigirse al interesado los requisitos de residencia establecidos en la letra a) del apartado 1 del artículo 6 de la AKW.

No es la calidad de residente sino la calidad de trabajador la que constituye el título para que el interesado esté sometido a la legislación neerlandesa con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 13 del Reglamento nº 1408/71. Por lo tanto, el Gobierno neerlandés estima razonable no prescindir de la exigencia de residencia respecto al interesado más que durante los días en que ejerce una actividad en los Países Bajos. El interesado sólo puede considerarse asegurado durante esos días. Como se ha dicho en el marco de la segunda cuestión, este seguro podría ser ampliado todavía, bajo ciertas condiciones, a los días festivos y a los días de vacaciones habituales. El Gobierno neerlandés concluye por consiguiente que los requisitos de residencia previstos en la letra a) del apartado 1 del artículo 6 de la AKW no pueden ser opuestos al trabajador durante los días en que ejerce efectivamente una actividad en los Países Bajos.

La *Comisión* considera que no se permite a los Estados miembros adoptar en su legislación nacional criterios de naturaleza territorial y subordinar a ellos el derecho a una prestación de Seguridad Social pues esto tendría por efecto fundamental delimitar de forma más estrecha el ámbito de aplicación personal de las legislaciones nacionales, privando así de sentido a las normas de conflicto del título II del Reglamento de que se trata. En apoyo de su tesis, remite fundamentalmente a las sentencias de 23 de septiembre de 1982 (Kuijpers, 276/81, Rec. 1982, p. 3027); de 23 de septiembre de 1982 (Koks, 275/81, Rec. 1982, p. 3013); de 12 de junio de 1986, antes mencionada, y de 10 de julio de 1986 (Luijten, 60/85, Rec. 1986, p. 2365).

No por ello dejaría de estarles permitido a los Estados miembros condicionar el disfrute del seguro por un trabajador a requisitos distintos de los territoriales, tales como un mínimo de edad o unos ingresos mínimos; estas condiciones serían, sin embargo, independientes de la cuestión de la legislación aplicable. La Comisión estima también que un Estado miembro podría imponer un requisito de residencia, cuando esta condición es la única exigida para la obtención de una ventaja determinada dentro de una rama de la Seguridad Social.

Sobre la quinta cuestión

La *demandante en el procedimiento principal* opina que el apartado 1 del artículo 73 del Reglamento nº 1408/71 tiene como único objetivo impedir que un trabajador migrante sea privado del derecho a las prestaciones

familiares debido a que sus hijos no residen en el Estado miembro a cuya legislación está sometido el trabajador interesado. El citado artículo no presenta interés alguno en el presente caso: por ello, convendría responder negativamente a la quinta cuestión.

Según el *Gobierno neerlandés,* si se parte del principio de que, para beneficiarse de las prestaciones de Seguridad Social, se debe estar afiliado a un régimen de Seguridad Social, la falta de afiliación supone la inexistencia del derecho a las prestaciones. Por consiguiente, si los requisitos de residencia, establecidos en la letra a) del apartado 1 del artículo 6 de la AKW, pueden oponerse a un trabajador, lo que supone que no está asegurado, no habrá afiliación al régimen neerlandés, lo que dará como resultado que del apartado 1 del artículo 73 del Reglamento nº 1408/71 no nacerá derecho alguno a los subsidios familiares. En efecto, el Gobierno neerlandés no comprende por qué no pueden exigirse requisitos de residencia en virtud del apartado 1 del artículo 73 del Reglamento nº 1408/71 cuando sí que es posible hacerlo en virtud de la letra a) del apartado 1 del artículo 6 de la AKW.

La *Comisión* manifiesta que la forma en que la institución competente neerlandesa ha aplicado el apartado 1 del artículo 11 de la AKW es efectivamente contraria del apartado 1 del artículo 73 del Reglamento nº 1408/71.

La Comisión propone al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas de la forma siguiente:

«La letra a) del apartado 2 del artículo 13 del Reglamento nº 1408/71 debe ser interpretada en el sentido de que el trabajador que resida en un Estado miembro y que ejerza una actividad por cuenta ajena en otro Estado miembro está sometido íntegra y exclusivamente a la legislación de este último Estado miembro, aunque su actividad sea de pequeña entidad y sólo sea ejercida algunos días a la semana. Esta legislación no puede privar al citado trabajador del beneficio del seguro por el simple hecho de que no resida en el territorio del Estado miembro.»

T. F. O'Higgins
Juez Ponente