CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN presentadas el 10 de marzo de 1983 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El presente asunto ha sido remitido al Tribunal de Justicia por la Centrale Raad van Beroep para obtener una decisión, con carácter prejudicial, sobre la interpretación de las disposiciones 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 y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), y del Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento nº 1408/71 (DO L 74, p. 1; EE 05/01, p. 156).

La Sra. Van der Bunt-Craig es nacional británica por nacimiento. El que fue su esposo, nacional neerlandés, vivió en los Países Bajos desde su nacimiento, el 31 de diciembre de 1889, hasta 1919, fecha en la que comenzó a residir y a trabajar en el Reino Unido, mientras que ella vivió en Inglaterra desde su nacimiento en enero de 1914. Se casaron en 1938. Los hechos relativos a los problemas planteados en el litigio ante el Raad van Beroep no están totalmente expuestos en la resolución de remisión, pero los esenciales parecen ser los siguientes. El matrimonio continuó viviendo, y el marido trabajando, en el Reino Unido hasta 1955. Según el Centrale Raad van Beroep, el Sr. Van der Bunt obtuvo, a partir de 1955, una «retirement pension» (pensión de jubilación) en el Reino Unido. El Raad van Arbeid afirma que obtuvo esta pensión en 1959. La primera indicación parece ser la más probable puesto que el 1 de enero de dicho año, el Sr. Van der Bunt cumplió la edad para acogerse a la jubilación con arreglo a la legislación del Reino Unido. De todas maneras, el matrimonio se estableció en los Países Bajos en 1955. A partir de 1961, el Sr. Van der Bunt recibió una pensión de vejez de cuantía completa para las personas casadas concedida por el organismo neerlandés competente con arreglo a la Nederlandse Algemene Ouderdomswet (AOW; Ley general neerlandesa sobre las pensiones de vejez). En febrero de 1974, cuando la Sra. Van der Bunt-Craig cumplió los 60 años de edad, comenzó a percibir en Inglaterra la retirement pension, por una cuantía de 6 libras por semana, concedida exclusivamente con arreglo a las cotizaciones pagadas por su esposo en el

* Lengua original: inglés.

Reino Unido. El Sr. Van der Bunt falleció en septiembre de 1974.

A partir del 23 de septiembre de 1974, la Sra. Van der Bunt disfrutó en el Reino Unido de una retirement pension de 10 libras por semana, en vez de una pensión de 6 libras por semana. La nueva retirement pension se abonó por razón del fallecimiento de su esposo y, al igual que la antigua pensión, fue exclusivamente calculada sobre la base de las cotizaciones por él abonadas en el Reino Unido. En octubre de 1974, la Sra. Van der Bunt-Craig solicitó a la institución neerlandesa competente una pensión de viudedad con arreglo a la Nederlandse Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW; Ley general neerlandesa sobre pensiones de viudedad y de orfandad). Mediante una decisión de 29 de diciembre de 1975, la institución neerlandesa competente, el Raad van Arbeid de La Haya, reconoció su derecho a la pensión de viudedad con efectos a partir de 1 de septiembre de 1974 hasta el 1 de enero de 1979 (es decir, desde el inicio del mes en que falleció su esposo hasta el mes en que ella cumpliría sus 65 años de edad, puesto que estas fechas son las determinantes con arreglo al artículo 8 del Real Decreto de 20 de marzo de 1968, por el que se aplica la AWW y que fue aprobado con arreglo al artículo 30 de dicha Ley).

El Raad van Arbeid estimó no obstante que la retirement pension liquidada en el Reino Unido a la Sra. Van der Bunt-Craig debía ser considerada una pensión de superviviente concedida en virtud de la legislación de otro Estado en el sentido del artículo 1 del Real Decreto; en consecuencia, debía reducirse la pensión de viudedad neerlandesa con arreglo a lo previsto en las disposiciones del artículo 30 de la AWW y del Real Decreto que prohíben la acumulación. A fin de convertir a florines neerlandeses la pensión del Reino Unido, el Raad van Arbeid utilizó, con arreglo al artículo 3 del Real Decreto, el tipo de conversión fijado por el artículo 107 del Reglamento nº 574/72 en la forma que dicho artículo revestía antes de ser modificado por el Reglamento (CEE) nº 2639/74 del Consejo, de 15 de octubre de 1974 (DO L 283, p. 1), con efectos a partir del 1 de enero de 1975. El resultado consistió en reducir en un 52,09 % la pensión de viudedad neerlandesa. La cuantía así calculada se incrementó con una cantidad complementaria que debía abonarse con arreglo al apartado 3 del artículo 1 del Real Decreto, destinada a garantizar que las cuantías de la retirement pension británica y de la pensión de viudedad neerlandesa no fuesen inferiores a una pensión de viudedad neerlandesa de cuantía completa. En realidad, la pensión de viudedad neerlandesa no fue abonada a la Sra. Van der Bunt-Craig para ningún período anterior al 1 de marzo de 1975, puesto que ella seguía percibiendo la pensión de vejez con arreglo a la AOW hasta el 28 de febrero de 1975.

En enero de 1976, la Sra. Van der Bunt-Craig, por medio de su Abogado, interpuso un recurso ante el Raad van Beroep de La Haya contra la decisión de 29 de diciembre de 1975 adoptada por el Raad van Arbeid. Seguidamente, se estableció nuevamente en el Reino Unido donde, según parece, reside desde entonces. El 26 de abril de 1977, el Raad van Beroep de La

Haya anuló la decisión fundándose en que el Raad van Arbeid había considerado erróneamente la retirement pension como una pensión de supervivencia.

El Raad van Arbeid apeló ante el Centrale Raad van Beroep.

Ante este órgano jurisdiccional, el Raad van Arbeid sostuvo que la retirement pension concedida en el Reino Unido a la Sra. Van der Bunt-Craig debía ser considerada una pensión de supervivencia conforme al artículo 1 del Real Decreto; pero que no procedía aplicar las disposiciones que prohíben la acumulación establecidas en el artículo 46 del Reglamento nº 1408/71 puesto que una pensión de viudedad neerlandesa y una retirement pension del Reino Unido no son prestaciones «de la misma naturaleza» en el sentido del apartado 2 del artículo 12 del mismo Reglamento. Según el Raad van Arbeid, la aplicación del artículo 46 de dicho Reglamento al presente caso no conduciría a un porcentaje de pensión más elevado que el calculado en virtud de la legislación nacional, ni siquiera considerando las disposiciones nacionales que prohíben la acumulación. En este contexto, el Raad van Arbeid observó que para convertir la pensión del Reino Unido a la moneda neerlandesa, había utilizado el tipo de cambio fijado por el artículo 107 del Reglamento nº 574/72, en la forma revestida por dicho artículo en el momento en que se efectuó el cálculo (es decir, después de haber sido modificado por el Reglamento nº 2639/74). Por último, el Raad van Arbeid llamó la atención del Centrale Raad van Beroep sobre las complicaciones generadas por las modificaciones periódicas del tipo de cambio utilizado para calcular las pensiones; el representante de la Sra. Van der Bunt-Craig se quejó de las consecuencias producidas por el método de cálculo del Raad van Arbeid habida cuenta de la caída del valor de la libra esterlina en relación con el florín en la época del cálculo.

En consecuencia, el Centrale Raad van Beroep planteó una serie de cuestiones a la institución competente del Reino Unido, el «Department of Health and Social Security». Este último confirmó que las prestaciones liquidadas a la Sra. Van der Bunt-Craig con arreglo a la legislación del Reino Unido, se concedían basándose en la National Insurance Act 1965 y a sus reglamentos de aplicación que la consideran retirement pension, a la que tenía derecho por sí misma, pese a que se liquidaba basándose en las cotizaciones de su esposo y que, en opinión de dicha institución, no debía ser considerada como una pensión de supervivencia.

El Centrale Raad van Beroep estimó necesario remitir al Tribunal de Justicia tres cuestiones. La primera está redactada como sigue:

«En caso de acumulación de una pensión liquidada exclusivamente en virtud de las disposiciones del Derecho nacional con una prestación de otra naturaleza concedida en virtud de la legislación de otro Estado miembro, ¿debe limitarse la aplicación de una disposición nacional que prohíbe la acumulación de tal manera que, cuando la

legislación nacional sea menos favorable que las disposiciones del artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, deban aplicarse estas últimas?»

La cuestión presupone, pues, que el órgano jurisdiccional nacional se encuentra frente a un caso de acumulación de prestaciones «de otra naturaleza». Evidentemente, la primera cuestión sólo se plantea sobre esta base. El apartado 2 del artículo 12 del Reglamento nº 1408/71 establece que las cláusulas de reducción previstas por la legislación de un Estado miembro en caso de acumulación de una prestación con otras prestaciones de Seguridad Social afectarán al beneficiario, incluso cuando se trate de prestaciones cuyo derecho se haya causado en virtud de la legislación de otro Estado miembro. Y añade:

«No obstante, esta norma no se aplicará cuando el interesado beneficie de prestaciones de la misma naturaleza de invalidez, de vejez, de muerte (pensiones) o de enfermedad profesional que sean liquidadas por las instituciones de dos o varios Estados miembros, con arreglo a las disposiciones de los artículos 46, 50 y 51 o de la letra b) del apartado 1 del artículo 60.»

Esta disposición se aplica, entre otras, mediante la letra c) del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 574/72 que establece, en particular, que para el cálculo de la reducción o de la suspensión de prestaciones de invalidez, de vejez o de muerte (pensiones), cuando proceda aplicar lo previsto en el apartado 3 del artículo 46 del Reglamento nº 1408/71, la institución competente tendrá en cuenta «las prestaciones de otra naturaleza». Así como afirmó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 2 de julio de 1981, Celestre (asuntos acumulados 116/80, 117/80, 119/80, 120/80 y 121/80,↔ Rec. pp. 1737 y ss., especialmente p. 1756), «cuando el trabajador disfruta de prestaciones de la misma naturaleza de invalidez o de vejez, liquidadas por las instituciones de dos o más Estados miembros, con arreglo a las disposiciones del artículo 46 del Reglamento nº 1408/71, no son aplicables las cláusulas de reducción, de suspensión o de supresión previstas por la legislación nacional».

La cuestión de si las dos prestaciones son de la «misma naturaleza» ha de ser respondida tras un examen y una comparación de las disposiciones de la legislación nacional que dan lugar a cada prestación. Sin embargo, conforme a los objetivos generales del Reglamento nº 1408/71, y más en particular, a los objetivos enunciados en los considerandos séptimo y octavo, dicha frase no debe ser interpretada restrictivamente puesto que, en caso contrario, las disposiciones nacionales que prohíben la acumulación podrían aplicarse con rigor o con frecuencia tales que desalentarían la migración en busca de trabajo entre los Estados miembros (véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti en el asunto en el que recayó la sentencia de 19 de junio de 1979, Brouwer-Kaune, 180/78,↔ Rec. p. 2111). Del mismo modo, la sentencia de 15 de octubre de 1980, D'Amico (4/80,↔ Rec. pp. 2951 y ss., especialmente p. 2965), el Tribunal de Justicia afirmó que, cuando un trabajador disfruta de prestaciones de invalidez transformadas en pensión de vejez

conforme a la legislación de un Estado miembro y de prestaciones de vejez que todavía no han sido transformadas en pensión de vejez conforme a la legislación de otro Estado miembro, la pensión de vejez y las prestaciones de invalidez se considerarán de la misma naturaleza. En consecuencia, los preceptos del Capítulo 3 del Reglamento nº 1408/71 son aplicables y queda excluida la aplicación de las normas nacionales que prohíben la acumulación.

En el presente asunto, el Centrale Raad van Beroep expresa el punto de vista, según el cual, las prestaciones neerlandesas y del Reino Unido a las que tiene derecho la Sra. Van der Bunt-Craig deben ser consideradas prestaciones de supervivencia respecto a las normas neerlandesas que prohíben la acumulación y a las disposiciones del artículo 46 del Reglamento nº 1408/71. El Gobierno italiano y la Comisión consideran que las dos prestaciones son de la misma naturaleza en el sentido del artículo 46 de dicho Reglamento. Comparto este punto de vista basándome en los documentos presentados ante el Tribunal de Justicia. Por lo que se refiere al artículo 32 de la National Insurance Act 1965, la prestación del Reino Unido para la Sra. Van der Bunt-Craig puede ser considerada una retirement pension a la que tiene derecho por sí misma; en efecto, se trata de una prestación que no puede ser abonada a una mujer antes de que cumpla la edad para acogerse a la jubilación; pero está fundada exclusivamente en las cotizaciones pagadas por su esposo y sólo puede abonársele a la muerte de éste. Según los términos utilizados por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 15 de mayo de 1974, Kaufmann (184/73, Rec. pp. 517 y ss., especialmente p. 525), la prestación es «realmente comparable» con una pensión de viudedad. Este punto de vista queda confirmado por el punto 9 de la Parte J del Anexo V del Reglamento nº 1408/71 (anteriormente, punto 11 de la Parte I de dicho Anexo), que establece que «para la aplicación del apartado 2 del artículo 12 del Reglamento a la legislación del Reino Unido, las pensiones de invalidez, de vejez y de viudedad deben ser consideradas prestaciones de igual naturaleza».

Por esta razón me parece que la primera cuestión planteada por el Centrale Raad van Beroep no tiene objeto. Sin embargo, si la conclusión exacta consistiera en que las dos prestaciones a las que tiene derecho la Sra. Van der Bunt-Craig no son prestaciones «de igual naturaleza», la primera cuestión tendría, en mi opinión, una respuesta afirmativa. En la sentencia de 16 de mayo de 1979, Mura (236/78,↔ Rec. p. 1819), el Tribunal de Justicia afirmó que, cuando las disposiciones del artículo 46 del Reglamento nº 1408/71 sean más favorables para el trabajador que las disposiciones de la legislación nacional en cuya virtud el trabajador percibe una pensión, debe aplicarse íntegramente lo dispuesto en dicho artículo. Como destacó el Abogado General Sr. Warner en la página 1832, en tales casos, el demandante tiene derecho a la prestación más elevada entre, por una parte, aquélla a la que puede pretender con arreglo a la legislación del Estado miembro, incluso cualquier disposición que prohíbe la acumulación que ésta pueda contener, y, por otra, la prestación a la que puede pretender con arreglo a las disposiciones del Reglamento nº 1408/71 en su totalidad. En consecuencia, las disposi-

ciones de la legislación nacional no pueden tener por efecto reducir la cuantía total de los derechos del interesado en un nivel inferior «a la cuantía teórica más elevada de la prestación» calculada con arreglo al artículo 46. De ello se deduce que las disposiciones nacionales que prohíben la acumulación no pueden aplicarse en ningún caso sujeto al artículo 46 del Reglamento nº 1408/71, de forma tal que produzca un resultado menos favorable para el interesado que el resultado producido por el propio artículo 46.

La segunda cuestión del Centrale Raad van Beroep se planteó del siguiente modo:

«¿Debe interpretarse el artículo 107 del Reglamento (CEE) nº 547/72 en el sentido de que el método de conversión de las monedas en él establecido se aplica igualmente a la conversión de la cuantía de las prestaciones liquidadas en virtud de la legislación de otro Estado miembro, que está prevista por una disposición nacional que prohíbe la acumulación mantenida en vigor por el apartado 2 del artículo 12 del Reglamento nº 1408/71?»

A tenor del artículo 107 del Reglamento nº 574/72, el tipo de conversión fijado debe ser utilizado para la aplicación, entre otras disposiciones, del apartado 2 del artículo 12 y del apartado 3 del artículo 46 del Reglamento nº 1408/71. Por lo tanto, queda claro que este tipo de conversión deberá ser utilizado por la institución competente de un Estado miembro para el cálculo de la cuantía de las prestaciones que habrán de pagarse al interesado con arreglo al apartado 3 del artículo 46; no obstante, el artículo 107 del Reglamento nº 574/72 no establece expresamente que el mismo método de cálculo deba aplicarse a los casos regulados por las normas nacionales, tales como las contenidas en el artículo 30 de la AWW y en el Real Decreto de 20 de marzo de 1968, consideradas por el apartado 2 del artículo 12 del Reglamento nº 1408/71.

Tanto el Gobierno neerlandés como el Raad van Arbeid sostuvieron que el tipo de conversión determinado por el artículo 107 del Reglamento nº 574/72 debía utilizarse exclusivamente para efectuar el cálculo descrito en el artículo 46 del Reglamento nº 1408/71 (y en las demás disposiciones establecidas en el artículo 107 del Reglamento de 1972) y no debe utilizarse cuando el problema de que se trate resida únicamente en una norma nacional que prohíbe la acumulación o la duplicación de las prestaciones.

Por otra parte, la Comisión, apoyada por el Gobierno italiano, alegó que el tipo de conversión mencionado debe aplicarse para efectuar los cálculos de conformidad con las normas nacionales consideradas por las disposiciones antes citadas, incluso el apartado 2 del artículo 12 del Reglamento nº 1408/71.

Admito que el artículo 107 puede ser interpretado en uno o en otro sentido. Sin embargo, considero que la interpretación alegada por la Comisión es la correcta. Los Reglamentos comunitarios no contienen otras

disposiciones que puedan aplicarse para efectuar los cálculos de conformidad con esas normas nacionales y, en mi opinión, el artículo 107 está destinado a ampararlas y, acertadamente, debe ser interpretado en ese sentido. Si así no fuera, me inclino a considerar esta disposición por analogía como una consecuencia necesaria de la legislación. En caso contrario, surgirían distorsiones por razón de las diferencias que existen entre los tipos de conversión utilizados en los diversos Estados miembros para aplicar sus propias disposiciones que prohíben la acumulación. Dichas distorsiones podrían perturbar el mercado de trabajo, lo que precisamente prohíben el artículo 51 del Tratado y los Reglamentos adoptados para aplicar dicha disposición.

Por estas razones estimo que a la segunda cuestión planteada por el Raad van Beroep debe dársele una respuesta afirmativa. De ello se sigue que el método de cálculo que debe utilizarse es el definido por el artículo 107 del Reglamento nº 574/72 en la forma que dicho artículo revestía en la fecha en que debía ser considerado (y no en su versión más antigua, adoptada por las disposiciones nacionales no modificadas). Según parece, las partes comparecidas ante el Raad van Beroep coinciden en considerar que, como la pensión de la Sra. Van der Bunt-Craig se había calculado después del 1 de enero de 1975, procedía tener en cuenta la versión modificada del artículo 107 como consecuencia de haber entrado en vigor el Reglamento nº 2639/74. Esto parece ser correcto y se confirma mediante el artículo 5 de la Decisión nº 101, de 29 de mayo de 1975, de la Comisión administrativa de las Comunidades Europeas para la Seguridad Social de los trabajadores migrantes, relativa a la fecha que habrá de tomarse en consideración para determinar los tipos de conversión que habrán de aplicarse en el momento del cálculo de determinadas prestaciones (DO 1976, C 44, p. 3), o sea, el 1 de enero de 1975.

La tercera cuestión planteada por el Raad van Beroep reza como sigue:

«De los objetivos que constituyen la base de los artículos 48 a 51, ambos incluidos, del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, ¿se deduce igualmente que las prestaciones corrientes [exclusivamente liquidadas con arreglo a las disposiciones de Derecho nacional o de conformidad con las disposiciones del artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1408/71], cuya cuantía también dependa, en el momento de su concesión, de la cuantía de una o de varias prestaciones con arreglo a la legislación de otro o de otros Estados miembros, han de someterse periódicamente a nuevo cálculo en función de la variación de los tipos de conversión de las monedas, de conformidad con el artículo 107 del Reglamento (CEE) nº 574/72 o con arreglo a una aplicación analógica de dicho artículo?»

En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión, el Centrale Raad van Beroep plantea otras cuestiones que no obstante tienen un carácter subsidiario.

El artículo 107 del Reglamento nº 574/72 y los artículos 48 a 51 del Tratado nada esta-

blecen expresamente sobre un nuevo cálculo periódico de las prestaciones para tener en cuenta las fluctuaciones monetarias. No me parece posible interpretar dichas disposiciones, o cualquier otra disposición sujeta a examen del Tribunal de Justicia, en el sentido de que exigen que las prestaciones sean sujetas a nuevo cálculo periódicamente, aunque sea de forma implícita. En particular, el artículo 51 del Reglamento nº 1408/71, que impone la revalorización de las prestaciones (como sucede cuando un Estado miembro aumenta el nivel de las prestaciones por la evolución del coste de vida), tampoco contiene disposiciones implícitas de este tipo. Aun cuando un nuevo cálculo de una prestación que deberá abonarse en un Estado miembro deba realizarse por razón de una revalorización de una prestación en otro Estado miembro, el apartado 2 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71 establece simplemente que el nuevo cálculo ha de efectuarse de conformidad con el tipo de conversión corriente aplicable en virtud del artículo 107 del Reglamento nº 574/72.

Por lo demás, es muy difícil suponer tal exigencia puesto que existen muchas posibilidades de prever dicho nuevo cálculo y ninguna de ellas se impone necesariamente. En mi opinión, el Derecho comunitario no exige ni explícita ni implícitamente que las prestaciones sean sometidas a nuevo cálculo periódicamente. Sólo el Agente del Gobierno italiano sostuvo ante el Tribunal de Justicia que era necesario proceder a un nuevo cálculo periódicamente aunque no pudo indicar, por lo que respecta al Derecho comunitario, con cuánta frecuencia había que efectuarlo.

Dicha posición podría ser desfavorable para un interesado, pero de las observaciones del Raad van Arbeid resulta que, según un informe elaborado por la Comisión en 1977, las fluctuaciones monetarias tienen consecuencias favorables para la mayor parte de los titulares de pensión y consecuencias desfavorables para una ínfima parte de ellos. Esta conclusión es conforme –aunque sea independiente– al artículo 1 de la Decisión nº 99, de 13 de marzo de 1975, de la Comisión administrativa de las Comunidades Europeas para la Seguridad Social de los trabajadores migrantes (DO 1975, C 150, p. 2), que establece que el apartado 1 del artículo 107 no implica la obligación de proceder a nuevos cálculos de las prestaciones corrientes.

En consecuencia, las cuestiones subsidiarias me parece que carecen de objeto.

Por dichas razones, estimo que las cuestiones planteadas por el Centrale Raad van Beroep deben responderse como sigue:

1) Sobre la base de los documentos presentados al Tribunal de Justicia, la primera cuestión carece de objeto. Sin embargo, si se planteara dicha cuestión, procede responder que, cuando una pensión sea percibida con arreglo únicamente a la legislación nacional y se acumule con una prestación de otra naturaleza distinta de otro Estado miembro, la aplicación de una disposición nacional que prohíbe la acumulación debe limitarse en el sentido de que, cuando la aplicación de la legislación nacional sea menos favorable que las normas contenidas en el artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, deben aplicarse estas últimas.

2) El artículo 107 del Reglamento (CEE) nº 574/72 debe interpretarse en el sentido de que el método de conversión de las monedas en él establecido se aplica igualmente a la conversión de la cuantía de las prestaciones concedidas con arreglo a la legislación de otro Estado miembro, determinada por una disposición nacional que prohíbe la acumulación mantenida en vigor por el apartado 2 del artículo 12 del Reglamento nº 1408/71.

3) Las prestaciones corrientes cuya cuantía dependa en el momento de ser liquidadas, entre otras, de la cuantía de una o de varias prestaciones con arreglo a la legislación de otro o de varios otros Estados miembros, deben ser sujetas a nuevo cálculo periódicamente para tener en cuenta la variación de los tipos de conversión de las monedas.