CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 19 de septiembre de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Hechos

1. En el presente asunto, la Comisión imputa a la República Francesa el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del apartado 1 del artículo 13 en relación con el artículo 33 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 [1] del Consejo al retener una cotización del Seguro de Enfermedad sobre las pensiones de jubilación complementaria y de jubilación anticipada cuyos titulares residen en un Estado miembro distinto de Francia sin que la cobertura de sus riesgos de enfermedad y maternidad esté a cargo de un régimen francés (se debe precisar a este respecto —según la definición del objeto del litigio y del contenido global del recurso— que no se trata aquí únicamente de personas acogidas al Seguro de Enfermedad de otro Estado miembro y que, por consiguiente, no están a cargo del régimen francés).

2. La Comisión estima que esta imputación está justificada, pero admite que en virtud de las disposiciones del artículo 4, en relación con las de la letra j) del apartado 1 del artículo 3, las prestaciones correspondientes no están comprendidas dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento nº 1408/71 por hallar su fundamento en *disposiciones convencionales.*

3. Lo importante, a su juicio, es, por una parte, que los interesados están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del citado Reglamento y que se trata de pagos a las cajas del Seguro de Enfermedad, que están sin duda alguna sometidas al Reglamento nº 1408/71. Por otra parte, considera determinante el principio, que cree poder deducir del Reglamento nº 1408/71 (y de la jurisprudencia correspondiente), de que los trabajadores migrantes están sometidos a una única legislación, ya que el apartado 1 del artículo 13 prevé que las personas a las que se aplica el Reglamento están sometidas a la legislación de *un único* Estado miembro, en tanto que el artículo 33 constituye la concreción de esta norma respecto a las retenciones efectuadas sobre pensiones o rentas para la cobertura de las prestaciones de enfermedad y de maternidad. Por consiguiente, cabría suponer —y dicha Institución menciona aquí un principio llamado *del paralelismo*— que un Estado miembro no puede retener cotizaciones de Seguro de Enfermedad en los casos en que el Derecho comunitario prevé la aplicación de la legislación de otro Estado miembro (punto de vista compartido, por otra parte, por la mayoría de los miembros de la Comisión Administrativa de Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes).

4. En cuanto a si la imputación alegada por la Comisión tiene fundamento o si es posible financiar el Seguro de Enfermedad efectuando retenciones sobre prestaciones que no están incluidas dentro del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71 —tras oír los argumentos presentados en el curso del procedimiento—, procede el siguiente análisis detallado:

* Lengua original: alemán.

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

B. Apreciación de los hechos

5. *1.* En primer lugar, debe analizarse la tesis de la parte demandada relativa a los titulares de prestaciones de jubilación anticipada, según la cual la normativa francesa contempla siempre un derecho de prestación en caso de enfermedad y de maternidad, con independencia de que el beneficiario resida en Francia o en otro Estado miembro. La parte demandada estima que, en tal caso, el principio del paralelismo invocado por la Comisión —suponiendo que exista en Derecho comunitario— no sería vulnerado al obligar a dichos titulares a cotizar también al Seguro de Enfermedad francés.

6. Sobre este punto, consta en la dúplica que en los supuestos en que *sólo* se abonan pensiones de jubilación anticipada —ateniéndose a la condición impuesta a este respecto de la falta de actividad remunerada—, la jurisprudencia aplicable (véase la sentencia pronunciada en el asunto 302/84) [2] prevé la aplicabilidad del Derecho francés por ser el Derecho del Estado del último empleo, de suerte que las prestaciones en caso de enfermedad corren a cargo del Estado francés, de conformidad con el artículo 19 del Reglamento nº 1408/71. También consta en la dúplica que el resultado es el mismo para las personas que perciben *también una pensión de jubilación,* pues las pensiones de jubilación anticipada sólo son acumulables a determinadas rentas y pensiones de jubilación (a saber, las correspondientes a una actividad *anterior* a la actividad que dé lugar al pago de la pensión de jubilación anticipada). En consecuencia, en tal supuesto teórico, también es aplicable el Derecho francés en razón del lugar del último empleo, y las prestaciones de enfermedad deberían pues correr a cargo de los organismos franceses, con arreglo al artículo 19 del Reglamento nº 1408/71, aun cuando las prestaciones de jubilación sean abonadas en otro Estado miembro. En efecto, los titulares de pensiones de jubilación anticipada son, en última instancia, *trabajadores por cuenta ajena,* sometidos, por tanto, al apartado 2 del artículo 34 del Reglamento nº 1408/71, según el cual los artículos 27 a 33 no se aplican al titular de una pensión que, como consecuencia del ejercicio de una actividad profesional, tenga derecho a las prestaciones en virtud de la legislación de cualquier Estado miembro.

7. No obstante, me permito decir desde este momento que parece difícil defender sobre esta base la tesis de que el recurso de la Comisión y sus pretensiones incurren en un error, al menos en la medida en que se dirigen a los titulares de una pensión de jubilación anticipada en su conjunto.

8. En efecto, la tesis de la demandada no parece discutible cuando se trata de personas que *sólo* perciben pensión de jubilación anticipada. Para estas últimas, el artículo determinante es, sin duda alguna, el artículo 19 del Reglamento nº 1408/71, como se deduce, por otra parte, del dictamen motivado de la Comisión anexo al escrito de contestación y que no se refiere al presente asunto. No obstante, resulta difícil admitir la alegación de la parte demandada en situaciones —igualmente imaginables— en las que el titular de una pensión de jubilación anticipada puede invocar *simultáneamente* un derecho a pensión en virtud de una actividad anterior ejercida en otro Estado miembro. De hecho, la parte demandada se equivoca al aplicar a tal supuesto el artículo 19 a través del apartado 2 del artículo 34 —cuyo tenor he indicado anteriormente—,

2 — Sentencia de 12 de junio de 1986, Ten Holder/Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (302/84, Rec. p. 1821).

pues no se trata, en este caso, de auténticos titulares de una pensión o una renta «que tienen derecho a las prestaciones como consecuencia del *ejercicio de una actividad profesional*», sino de titulares de una pensión de *jubilación anticipada*. La tesis de la Comisión de que, en tal caso, debería aplicarse, por ejemplo, el artículo 28 del Reglamento nº 1408/71 —lo que, respecto al Seguro de Enfermedad, supondría de hecho la aplicación de un ordenamiento jurídico distinto del francés—, me parece más convincente en el presente caso.

9. Por consiguiente, no procede, a mi juicio, desestimar el recurso en lo tocante a las cotizaciones del Seguro de Enfermedad francés retenidas a los titulares de una pensión de jubilación anticipada, por cuanto no se cumple la condición mencionada en la descripción del objeto del litigio (cobertura del riesgo de enfermedad por organismos no franceses).

10. *2.* Después de esto, procede examinar, en primer lugar, si puede demostrarse efectivamente la existencia del principio invocado por la Comisión y descrito al inicio de mi exposición o si la parte demandada tiene razón al negarla y afirmar que, por el contrario, el Reglamento nº 1408/71 contiene numerosas excepciones a la norma de la unicidad de legislación e incluso admite, con mucha frecuencia, la aplicación simultánea de varias legislaciones diferentes (como resulta por ejemplo, del artículo 14 *quater* y del Anexo VII al que se remite).

11. En primer lugar, se debe precisar que la Comisión —lo que parece olvidar la parte demandada— no se refiere únicamente al artículo 13 del Reglamento nº 1408/71 y a su artículo 33 (cuyas disposiciones no son directamente aplicables a las circunstancias que interesan a la Comisión en el presente caso). También se refiere a lo que puede deducirse de la jurisprudencia aplicable a los problemas que se plantean en el presente litigio. Ahora bien, hay que reconocer a este respecto —y quiero subrayarlo desde este momento— que existe una serie de sentencias (en particular del período anterior a la entrada en vigor del Reglamento nº 1408/71) que parecen confirmar el fundamento de la tesis de la parte demandante.

12. Así, procede examinar la sentencia pronunciada en el asunto 92/63,[3] que versaba fundamentalmente sobre la interpretación del artículo 12 del Reglamento nº 3, por tanto de la disposición equivalente al artículo 13 del Reglamento nº 1408/71 —ya que determinaba el derecho aplicable a los trabajadores por cuenta ajena—, exceptuando, no obstante, la diferencia de que no establecía con la misma precisión que esta última que las personas sometidas al Reglamento estaban sujetas a las disposiciones jurídicas de *un único* Estado miembro. Para determinar el verdadero alcance del artículo 12, se debía examinar si la aplicación simultánea de varias legislaciones a un único trabajador por cuenta ajena era contraria a las disposiciones de los artículos 48 a 51 del Tratado. Tras el examen efectuado en relación con las disposiciones del Tratado antes mencionado, el Tribunal de Justicia concluyó —insistiendo sobre el principio de no discriminación de los trabajadores migrantes en materia de Seguridad Social— que el artículo 12 del Reglamento nº 3 excluía la aplicación de la legislación de un Estado miembro que no fuera el Estado de empleo. De acuerdo con su tenor general, es cierto que esta deducción sólo puede considerarse

3 — Sentencia de 9 de junio de 1964, Nonnenmacher, Moebs/Sociale Verzekeringsbank (92/63, Rec. p. 557).

como la demostración de un *principio general*. En la medida en que se ha subrayado, al mismo tiempo, que no era de recibo obligar a los interesados a pagar cotizaciones a un organismo de Seguridad Social que no les aportara ninguna ventaja complementaria por el mismo riesgo y el mismo período, ello revela asimismo (dada la falta de disposición expresa equivalente en el Reglamento nº 3) la deducción de un principio en el que el Reglamento estaba implícitamente basado.

13. La situación es análoga en lo relativo a la sentencia pronunciada en el asunto 19/67,[4] que se refiere igualmente al artículo 12 del Reglamento nº 3. En efecto, merece la pena destacar, como lo hace la Comisión, que esta sentencia subrayó que, tanto en interés de los trabajadores como de los empresarios y de las cajas, se deben evitar las acumulaciones o superposiciones inútiles de las cargas y responsabilidades que resultarían de la aplicación, simultánea o alternativa, de las legislaciones de varios Estados miembros. Procede, a este respecto, acoger la afirmación de que el artículo 12 pretendía impedir la aplicación simultánea de disposiciones de Derecho interno que pueden hacer más gravosas las cargas sociales que pesan sobre el trabajador por cuenta ajena o sobre el empresario, sin aportar ninguna ventaja en contrapartida.

14. Pero también merecen ser mencionadas las sentencias posteriores pronunciadas en los asuntos 73/72,[5] 276/81,[6] 302/84[7] y 60/85.[8] En efecto, la primera de estas sentencias menciona un «principio» y una «norma general», a propósito del artículo 12 del Reglamento nº 3. Por otra parte, en las tres sentencias restantes, el Tribunal de Justicia subrayó no sólo que las disposiciones del Título II de los Reglamentos nº 3 y nº 1408/71 tienden a que los interesados se sometan al régimen de Seguridad Social de un único Estado miembro, sino también que en ellas se menciona que este «principio aplicado por el Tribunal de Justicia al amparo del Reglamento nº 3» se consagra en el apartado 1 del artículo 13 del Reglamento nº 1408/71.

15. Por último, procede referirse a la sentencia pronunciada en el asunto C-140/88,[9] que se centró principalmente en el análisis del artículo 33 del Reglamento nº 1408/71 (a tenor del cual: «La institución de un Estado miembro que sea deudora de una pensión o de una renta y que aplique una legislación que prevea, para la cobertura de las prestaciones de enfermedad y de maternidad, la retención de cuotas al titular de una pensión o de una renta, quedará facultada para practicar esas retenciones, calculadas de conformidad con dicha legislación, sobre la pensión o la renta que deba, siempre que las prestaciones servidas [...] sean a cargo de alguna institución del mismo Estado miembro»). Esta sentencia merece ser destacada, pues subraya —refiriéndose a los objetivos perseguidos por el Reglamento nº 1408/71— que las normas enunciadas por el artículo 33 constituyen la aplicación de un principio *más general*.

16. La referencia de la parte demandada al Anexo VII del Reglamento nº 1408/71 es, sin lugar a dudas, improcedente a la luz de esta jurisprudencia, a excepción de que prevé el principio de la unicidad de la legislación aplicable. En cuanto a esta referencia,

4 — Sentencia de 5 de diciembre de 1967, Sociale Verzekeringsbank/Van der Vecht (19/67, Rec. p. 445).

5 — Sentencia de 1 de marzo de 1973, Bentzinger/Steinbruchs-Berufsgenossenschaft (73/72, Rec. p. 283).

6 — Sentencia de 23 de septiembre de 1982, Sociale Verzekeringsbank/Kuijpers (276/81, Rec. p. 3027).

7 — Sentencia dictada en el asunto 302/84, antes citada.

8 — Sentencia de 10 de julio de 1986, Luijten/Raad van Arbeid (60/85, p. 2365).

9 — Sentencia de 21 de febrero de 1991, Noij/Staatssecretaris van Financiën (C-140/88, Rec. p. I-387).

hay que decir, por una parte, que, en el fondo, es esencial a los principios admitir determinadas excepciones (que sin embargo —como ha señalado acertadamente la Comisión— deberán ser de interpretación estricta). Y añadiré que el Anexo de que se trata se refiere tan sólo a un caso muy particular de acumulación entre actividad por cuenta ajena y actividad por cuenta propia y que, además, no guarda ninguna relación con el problema del Seguro de Enfermedad.

17. Si siguiera este razonamiento, es decir, si considerara fundada la tesis de la Comisión relativa a la aplicabilidad del principio de unicidad de legislación o del principio del paralelismo entre cotizaciones y prestaciones, sólo me restaría afirmar que esta situación no puede, por principio, acomodarse a una normativa que, al igual que las disposiciones francesas controvertidas, impone el pago de cotizaciones al Seguro de Enfermedad francés a titulares de pensiones de jubilación anticipada y de rentas o pensiones complementarias, que, con arreglo al Derecho comunitario, son cubiertas por un Seguro de Enfermedad de otro Estado miembro.

18. *3.* Por otra parte, este resultado no se ve modificado por otros argumentos de la parte demandada, a los que paso a referirme seguidamente.

19. a) Este es el caso, por ejemplo, de la alegación según la cual las retenciones controvertidas constituyen *contribuciones de solidaridad* que no generan ningún derecho.

20. La Comisión respondió a esta tesis, por una parte, que la normativa francesa no establecía ninguna diferencia entre las cotizaciones retenidas sobre las rentas y las pensiones correspondientes a Regímenes Generales y las retenidas sobre las pensiones de jubilación anticipada y las pensiones complementarias. Todas estas retenciones están sometidas a las mismas disposiciones y se destinan sin distinción alguna a financiar el régimen general del Seguro de Enfermedad. La Comisión tuvo ocasión de recordar, además, que el Reglamento nº 1408/71 no contiene una definición del término «cotización» y que ninguna de sus disposiciones implica que determinadas cotizaciones deban ser examinadas de forma separada, en razón de su carácter de contribución de solidaridad.

21. b) En la medida en la que parte demandada se refiere asimismo al principio, formulado por la jurisprudencia, de la *seguridad jurídica*, que es de especial importancia respecto a las consecuencias financieras de disposiciones del Derecho comunitario (véase la sentencia dictada en el asunto C-30/89) [10] y que, por consiguiente, desempeña también un papel importante en el Derecho de la Seguridad Social, debe soportar que se le oponga que —como he demostrado con anterioridad— el principio invocado por la Comisión fue formulado en otro tiempo por la jurisprudencia como derivado de las disposiciones del Tratado relativas a la supresión de trabas a la libre circulación de personas. En consecuencia, su alcance no ofrece dudas desde hace largo tiempo, aunque el artículo 33 del Reglamento nº 1408/71 —de conformidad con el ámbito de aplicación material del mismo texto legal— se limite a mencionar los organismos de seguro de vejez comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Reglamento, así como su derecho a operar retenciones de cotizaciones de Seguro de Enfermedad.

10 — Sentencia de 13 de marzo de 1990, Comisión/Francia (C-30/89, Rec. p. I-691).

22. c) En la medida en que la parte demandada subraya, por otra parte, que el Reglamento nº 1408/71 se adoptó con base en el artículo 51 del Tratado CEE (que sólo se refiere a la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales y al pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de otros Estados miembros) y que, por consiguiente, no se refiere a cuestiones de *financiación* de la Seguridad Social, cabe responderle que el artículo 51 del Tratado CEE se limita a enumerar, en las letras a) y b) (como se desprende del término «en especial» que figura en el primer párrafo), las medidas más importantes y que, en consecuencia, no contiene la lista exhaustiva de los textos que deben considerarse. Añadiré que el carácter indefendible de la tesis de la demandada se deduce ya del artículo 33 del Reglamento nº 1408/71 (que regula cuestiones relativas a la percepción de las cotizaciones) y del citado principio del paralelismo, mencionado por la jurisprudencia en una época muy temprana.

23. d) Esta apreciación negativa es igualmente aplicable al argumento basado en el artículo 33 del Reglamento nº 1408/71, según el cual esta disposición se caracteriza por su base de cotización y que, por tanto, habría que descartar los descuentos operados sobre pensiones de jubilación anticipada y jubilaciones complementarias, pues tales prestaciones no pueden equipararse, según la jurisprudencia, a pensiones ni a rentas (véase la sentencia pronunciada en el asunto 171/82 [11] a propósito del sistema francés de «la garantía de ingresos en caso de cese voluntario en el puesto de trabajo» y la sentencia C-262/88, [12] relativa a una pensión complementaria que había sido considerada como una «retribución» con arreglo al artículo 119 del Tratado CEE).

11 — Sentencia de 5 de julio de 1983, Valentini/Assedic (171/82, Rec. p. 2157).

12 — Sentencia de 17 de mayo de 1990, Barber (C-262/88, Rec. p. I-1889).

24. Si bien hay que reconocer a este respecto que, debido al carácter limitado de su ámbito de aplicación, el artículo 33 antes citado no es de aplicación directa en el presente caso, ello no obsta para que la apreciación de la Comisión esté en cualquier caso en armonía con el principio —de interpretación amplia— del paralelismo, formulado por la jurisprudencia y que pone de manifiesto que la base de cotización no es el elemento determinante y que en Derecho comunitario debe concederse importancia a la afectación de la retención.

25. e) Por último, se ha opuesto equivocadamente a la tesis de la Comisión que ésta podría causar *discriminaciones* a dos niveles: por una parte, los trabajadores por cuenta ajena que perciben pensiones de jubilación anticipada y residen fuera del territorio francés serían favorecidos frente a los trabajadores por cuenta ajena domiciliados en Francia si se les dispensara del pago de la cotización; por otra, habría discriminación porque la apreciación de la Comisión no incluye los regímenes de Seguridad Social financiados mediante tributos, de suerte que los Estados miembros que aplican tales regímenes podrían, en cualquier caso, retener cotizaciones sobre las jubilaciones y pensiones complementarias y sobre las pensiones de jubilación anticipada.

26. Respecto al primer punto, se observa cierta contradicción en las alegaciones de la parte demandada, que afirmó en la fase escrita que los titulares de pensiones de jubilación anticipada que residen en Francia pagan cotizaciones sobre dichas prestaciones aun cuando no estén afiliados al Seguro de Enfermedad, en tanto que su representante dio en el curso de la vista una clara respuesta negativa a la cuestión que planteaba sobre si existían titulares de pensiones de ju-

bilación anticipada residentes en Francia que no estuvieran afiliados al Seguro de Enfermedad en dicho país. Lo importante es, en primer lugar, que la Comisión afirmó, a este respecto, que existe también un cierto grado de desigualdad de trato en lo relativo a las cotizaciones que gravan pensiones comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71 (porque la base de cotización aplicable en el caso de los trabajadores migrantes puede ser inferior, en determinadas circunstancias, a la que se aplica a los trabajadores que sólo han sido empleados en un Estado miembro) y que subrayó acertadamente a este respecto que el Derecho comunitario no pretende excluir tales discriminaciones («a la inversa»). De hecho, los considerandos del Reglamento nº 1408/71 revelan que dicho texto normativo no persigue una igualdad general de trato de todos los trabajadores por cuenta ajena, sino, principalmente, la protección de los trabajadores a los que se aplican las legislaciones de varios Estados miembros. Esto se deduce muy claramente del quinto considerando, a cuyo tenor: «Las normas para la coordinación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social se insertan en el marco de la *libre circulación* de los trabajadores nacionales de los Estados miembros, y que deben contribuir, en consecuencia, a mejorar *su* nivel de vida y las condiciones de *su* empleo [...]».

27. Por otra parte, en lo que respecta al segundo punto, basta recordar que los otros regímenes mencionados por la parte demandada aplican una forma de financiación radicalmente diferente. Por ello, las posibles diferencias que puedan derivar de este hecho no pueden calificarse de discriminaciones con arreglo a Derecho. Cabe añadir, sin embargo, que no puede afirmarse con absoluta certeza (pero es éste un punto que no debe examinarse aquí) que el principio del paralelismo no pueda aplicarse igualmente a estos regímenes, por un motivo u otro.

C. Conclusiones

28. *4.* En consecuencia, procede resumir los argumentos anteriores y concluir que el recurso de la Comisión parece fundado y proponer por ello al Tribunal de Justicia que declare que, al retener una cotización del Seguro de Enfermedad sobre las pensiones de jubilación complementaria y de jubilación anticipada cuyos titulares residen en un Estado miembro distinto de Francia sin que la cobertura de sus riesgos de enfermedad y maternidad esté a cargo del régimen francés, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo. Por consiguiente, procede condenar en costas a la parte demandanda.