

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12.2.2015, C-114/13
(Theodora Hendrika Bouman): el concepto comunitario de
seguro voluntario

Judgement of the ECJ of 12.2.1015, case 114/13 (Theodora
Hendrika Bouman): the Community concept of voluntary
insurance

CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO
CATEDRÁTICA DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD DE SEVILLA¹

Resumen	Abstract
La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 46 bis, apartado 3, letra c) del Reglamento 1408/71. Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre la Sra. Bouman y la Administración belga que le reclama la devolución de prestaciones indebidamente abonadas.	This request for a preliminary ruling concerns the interpretation of Article 46a (3)(c) of Regulation 1408/71. The request has been made in proceedings between Mrs Bouman and the Belgian Administration that claims for recovery of benefits wrongly paid.
Palabras clave	Keywords
procedimiento prejudicial, Seguridad social, acumulación de prestaciones, Reglamento 1408/71, seguro voluntario	request for a preliminary ruling, Social Security, overlapping of benefits, Regulation 1408/71, voluntary insurance

1. LA APLICACIÓN DEL DEROGADO REGLAMENTO 1408/71

El 01.05.2010 entraron en vigor el Reglamento 883/2004 sobre coordinación de sistemas de Seguridad Social y su Reglamento de desarrollo que derogaron a los Reglamentos 1408/71 y 574/72. La distinción entre la fecha de promulgación y la de aplicación del Reglamento 883/2004 resulta relevante ya que conforme a su artículo 87.1 el mismo “no origina ningún derecho para un período anterior a la fecha de su aplicación”.

Más de un lustro después, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo aun sigue dictando sentencias sobre litigios que se iniciaron bajo la vigencia del Reglamento actualmente derogado.

Este es el caso de la sentencia analizada y fechada el 12.2.2015, que trae causa de la cuestión prejudicial planteada por un tribunal belga y que tuvo entrada en el Tribunal de Justicia de Luxemburgo en 2013.

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D “Buenas Prácticas Jurídicas para Reducir el Gasto Social” (DER2012-32111).

El órgano jurisdiccional nacional cuestiona la interpretación del artículo 46 bis, apartado 3, letra c), del Reglamento 1408/71 con ocasión de la reclamación que en 2009 la Oficina Nacional de Pensiones belgas realizó a la Sra. Bouman de devolución de prestaciones indebidamente abonadas.

2. SUPUESTO DE HECHO ANALIZADO

La Sra. Bouman, ciudadana holandesa, que ha residido tanto en su Estado de origen como en Bélgica, ha estado cobrando durante décadas una pensión de viudedad belga.

Tras haber causado derecho a cobrar pensión holandesa por los períodos cotizados al seguro holandés AOW –que conforme al certificado expedido por la institución competente holandesa se ha de calificar como seguro obligatorio– las autoridades belgas procedieron a aplicar las normas anticúmulo nacionales para reducir el importe de la pensión de viudedad y a reclamar a la Sra. Bouman las cantidades indebidamente abonadas.

En esta cuestión prejudicial el Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha de dilucidar, básicamente, dos temas:

-Por un lado, el alcance del certificado expedido por la institución competente de otro Estado miembro (Holanda) en lo relativo a la calificación jurídica de la pensión AOW que este Estado abona a la Sra. Bouman.

-Y, en segundo, lugar, ha de interpretar qué se entiende a efectos del Reglamento de coordinación por seguros voluntarios o facultativos. Cuestión ésta última de gran trascendencia práctica ya que a los mismos con carácter excepcional no se le aplican las reglas generales anticúmulo para el cobro de dos o más pensiones.

3. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA JUDICIAL

3.1. El alcance del certificado expedido por la institución competente de otro estado miembro

Resulta incuestionable que la institución competente belga ha de tomar en consideración los períodos de seguro cubiertos bajo la legislación holandesa para calcular el importe de la pensión belga de viudedad y aplicar, consiguientemente, la normativa nacional anticúmulo.

Tema distinto es si, además, el órgano jurisdiccional belga puede cuestionar la calificación jurídica atribuida al seguro AOW en el certificado emitido por las autoridades holandesa a los efectos de aplicar las previsiones contenidas en el Reglamento 1408/71 para el cálculo de pensiones causadas bajo las legislaciones de dos o más Estados miembros.

Aunque en ningún momento se cuestiona la validez del documento administrativo en lo que se refiere a la certificación de los datos sobre cuya base se ha expedido, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo llega a la conclusión de que “un certificado expedido por la institución competente de un Estado miembro, en el que se especifiquen los períodos de seguro o de empleo cubiertos como trabajador por cuenta ajena bajo la legislación de dicho

Estado miembro, no constituye una prueba irrefutable para la institución competente de otro Estado miembro ni para los tribunales de este último”.

3.2. El seguro de vejez holandés (AOW): ¿voluntario o facultativo?

Una de las peculiaridades del régimen holandés de Seguridad Social es la existencia de un seguro general financiado mediante porcentaje sobre el impuesto sobre la renta –que se califica como cotización social– y protege tanto a los residentes en los Países Bajos como a quienes sin ser residentes están sujetos por obligación real al impuesto sobre la renta por trabajo personal².

La prestación de vejez de cuantía fija (AOW) se abona a las personas que alcanzan los 65 años y residen o trabajan en los Países Bajos. El importe que se reconoce a una persona que viva sola es el 70% del salario mínimo y el 50% para cada miembro de la pareja. Para tener derecho a la prestación íntegra la persona tiene que haber completado un período de 50 años de seguro. Existe una deducción del 2% por cada año que la persona no ha estado asegurada, es decir, no ha residido en los Países Bajos.

La AOW es, por regla general, un seguro obligatorio. Sólo en dos supuestos concretos los afiliados pueden solicitar una dispensa del seguro obligatorio, en cuyo caso tiene carácter voluntario o facultativo para los residentes.

La compleja naturaleza jurídica de la AOW ha generado hasta la fecha una abundantísima jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo³.

En el caso de la Sra. Bouman, la pensión AOW que cobra procede, en principio, de un régimen de seguro obligatorio al que la Sra. Bouman quedó automáticamente sujeta desde su regreso a los Países Bajos. No obstante, la Sra. Bouman solicitó y obtuvo una dispensa del alta, para los cuatro últimos años inmediatamente anteriores a la edad de jubilación.

Es en relación con ese último período de tiempo respecto al cual tiene que pronunciarse el Tribunal de Justicia sobre si el mismo tiene carácter de seguro obligatorio o facultativo/voluntario.

3.3. El amplio concepto comunitario de “seguro voluntario o facultativo”

El artículo 46 bis, apartado 3, letra c), del Reglamento 1408/71 excluye el seguro voluntario o facultativo continuado de la aplicación de las normas nacionales anticúmulo. Es decir, este precepto garantiza que no se prive al trabajador, en virtud de la normativa nacional que prohíbe la acumulación, del disfrute de los períodos de seguro cubiertos de manera voluntaria bajo la legislación de otro Estado miembro.

² Conclusiones del Abogado General Sr. Federico Mancini presentadas el 21.1.1986 en el asunto -284/84, (Spruyt) Rec.1986, p.686.

³ Entre otras, cfr. sentencias de 30.3.1993, -282/91, (Wit); de 18.4.2013, -548/11 (Mulders); de 15.1.2015, -179/13 (Evans); de 23.4.2015, -382/13 (Franzen); de 4.6.2015, -543/13 (Fischer-Lintjens).

Sin embargo, el Reglamento 1408/71 no sólo no contiene definición alguna de tal concepto sino que “la comparación de las distintas versiones lingüísticas del concepto de seguro voluntario o facultativo continuado pone de manifiesto la existencia de divergencias, si bien todas ellas muestran la intención de abarcar todos los tipos de seguro con un elemento voluntario”.

Para concretar el alcance comunitario del concepto de seguro, el Tribunal de Justicia parte de la base de que la “determinación del significado y del alcance de esta expresión debe efectuarse, tomando en consideración tanto los términos de la disposición de Derecho de la Unión de que se trata como su contexto”.

Teniendo siempre presente que la coordinación de sistemas de Seguridad Social tiene un carácter instrumental al servicio del ejercicio del derecho a la libre circulación.

La finalidad de la coordinación de sistemas de Seguridad Social es que los trabajadores migrantes no sean privados de sus derechos a prestaciones sociales ni vean mermadas sus cuantías por haber ejercitado el derecho a la libre circulación que les reconoce el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

A la vista de lo expuesto, el Tribunal concluye, que a tenor del contexto del artículo 46 bis, apartado 3, letra c) del Reglamento 1408/71 y de la finalidad de éste, procede interpretar el referido concepto de “seguro voluntario o facultativo continuado en sentido amplio para no privar al interesado del disfrute de todos los períodos de seguro voluntario o facultativo continuado cubiertos bajo la legislación de otro Estado miembro”.

A mayor abundamiento, en palabras del Tribunal de Justicia, “el referido concepto incluye todos los tipos de seguro que tienen un elemento voluntario, careciendo de transcendencia si se trata o no de la continuación de una relación de seguro establecida anteriormente”.

Por lo tanto, el Tribunal falla que procede declarar que la parte de la prestación basada en el período durante el que la interesada tenía, en principio, derecho a una dispensa del alta que no ejercitó, entra dentro del concepto de “seguro voluntario o facultativo continuado” en el sentido del artículo 46 bis, apartado 3, letra c), del Reglamento 1408/71, siempre que esta continuación del alta durante el período en cuestión repercutiera en los períodos de alta y, por consiguiente, en el importe de la futura pensión de vejez de la interesada.

4. VALORACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA

El Derecho a la libre circulación es la piedra angular que lleva al Tribunal de Justicia a decantarse por una interpretación extensiva del concepto de seguro voluntario o facultativo.

Sin embargo, en la sentencia comentada se obvia un detalle de interés: no está acreditado que la Sra. Bouman cuando trasladó su residencia a Bélgica lo hiciera por su condición de trabajadora, de hecho no hay ninguna referencia en la sentencia que permita concluir que la demandante hubiera trabajador por cuenta ajena o propia en algún momento de su vida ni tan siquiera que se hubiera desplazado a otro Estado miembro para responder a una oferta de trabajo o para buscar un empleo.

A mayor abundamiento, conforme al artículo 2 del Reglamento 1408/71 las personas incluidas en su ámbito de aplicación personal son los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que estén o hayan estado sometidos a la legislación de uno o varios Estados miembros y que sean nacionales de uno de los Estados miembros, o apátridas o refugiados que residan en el territorio de uno de los Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y sus supervivientes. Y los supervivientes de trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hubieran estado sometidos a la legislación de uno o de varios Estados miembros, independientemente de la nacionalidad de tales trabajadores, siempre y cuando dichos supervivientes sean súbditos de alguno de los Estados miembros o apátridas o refugiados que residan en el territorio de uno de los Estados miembros.

Dicho lo cual, hay que decir que se comparten las conclusiones a la que llega la sentencia comentada, y no se discute que la Sra. Bouman tuviera derecho a invocar la aplicación del Reglamento de coordinación. Pero en atención a los lectores no familiarizados con los entresijos de los Reglamentos de coordinación es preciso hacer algunas matizaciones:

Para poder invocar el Reglamento 1408/71 (o el Reglamento 883/2004 actualmente) es requisito imprescindible que haya un elemento “transfronterizo” y que el beneficiario/a o el sujeto causante estén o hayan estado sujetos a la legislación de Seguridad Social de uno o más Estados Miembros.

En segundo lugar resulta clave comprender que cuando el artículo 2 del Reglamento 1408/71 utiliza el término “trabajador” no lo hace en una acepción laboral, sino de Seguridad Social.

Y es que por lo que se refiere a los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento 1408/71 el Tribunal de Justicia ha defendido que el concepto comunitario de trabajador a los efectos del Reglamento 1408/71 comprende a cuantos, sea bajo la apelación que sea, se hallan inmersos en los diferentes sistemas nacionales de Seguridad Social incluso si no ostentan en el presente un empleo pero son susceptibles de ocupar un nuevo puesto laboral⁴.

Como tempranamente resaltó la sentencia Pierik⁵, aunque no ejerzan actividad profesional alguna, por el simple hecho de encontrarse afiliados a un régimen de Seguridad Social, los beneficiarios de una pensión o de una renta que deba abonarse al amparo de la legislación de uno o varios Estados miembros entran dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a los trabajadores.

Por lo que al requisito de la afiliación se refiere, para el Derecho comunitario no resulta imprescindible que el sujeto se encuentre formalmente afiliado o no al régimen correspondiente, siempre que satisfaga las condiciones materiales exigidas por el régimen de Seguridad Social que le resulte aplicable.

⁴ Sentencia de 19.3.1964, -75/63, (Unger) Rec.1964, p.347.

⁵ Sentencia de 31.5.1979, -182/78, (Pierik) Rec., p.1977.

Asimismo, es indiferente a los efectos de su inclusión en el ámbito de aplicación del Reglamento 1408/71, el motivo que impulsó los desplazamientos del trabajador⁶.

No es de extrañar, por tanto, que quepa afirmar que más que un concepto laboral nos hallamos ante un concepto de Seguridad Social, que conduce a que los términos de persona asegurada y trabajador se identifiquen.

Buena prueba de ello lo tenemos en el asunto Kits van Heijningen⁷ en el que se reconoce expresamente que es la sumisión a una legislación de Seguridad Social de un Estado miembro lo que justifica la aplicación del Reglamento 1408/71, y no el ejercicio de la movilidad profesional.

En resumen, el Reglamento 1408/71 resultará aplicable a aquellos ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que estén o hayan estado asegurados en un Estado miembro en virtud de una o más legislaciones incluidas dentro del ámbito material del Reglamento, contra una o más de las contingencias descritas en su articulado, no siendo requisito imprescindible que realicen o pretendan realizar algún tipo de actividad profesional fuera de las fronteras del Estado del que son nacionales y siendo igualmente irrelevante los motivos que motivaron su desplazamiento. Idénticas conclusiones rigen para sus derechohabientes.

Por tanto, la interpretación jurisprudencial de la noción de trabajador a los efectos de la coordinación comunitaria de los regímenes de Seguridad Social desborda las exigencias de la libre circulación de trabajadores, puesto que prescinde de lo que podríamos denominar el aspecto profesional transfronterizo.

Esto conlleva concluir que el concepto de “trabajador” a efectos del ejercicio del derecho a la libre circulación es un concepto laboral y por tanto, más restringido que el concepto de “trabajador” a efectos del Reglamento 1408/71, que es un concepto de Seguridad Social.

Por todo lo expuesto no puede sino ser acogida la reforma introducida por el Reglamento 883/2004 que, al delimitar su ámbito de aplicación personal prescinde del término “trabajador” para sustituirlo por el del “persona”.

⁶ STJCE de 9.12.1965, -44/65, (Singer) Rec., p.1191.

⁷ STJCE de 3.5.1990, -2/89, (Kits van Heijningen) Rec., p.I-1755: una persona entra dentro del ámbito de aplicación del Reglamento 1408/71 si reúne los requisitos exigidos por el artículo 1.a) en conexión con el artículo 2.1 del citado Reglamento, con independencia del tiempo que consagra al ejercicio de su actividad.