

El alcance de la regla de no acumulación de pensiones del art.
46 bis.3.c) del reglamento 1408/71
(Comentario a la STJUE de 12 de febrero de 2015, asunto
C-114/13)

The scope of the rule not accumulation of pension article 46
bis.3.c) of Regulation 1408/71
(Commentary of the STJUE of February 12, 2015, case
C-114/13)

CAROLINA GALA DURÁN

*PROFESORA TITULAR (ACREDITADA A CÁTEDRA) DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA*

Resumen

En la STJUE de 12 de febrero de 2015 se discute si el período de tiempo en el que puede solicitarse la dispensación del alta en un régimen obligatorio de Seguridad Social, puede considerarse como un “seguro voluntario o facultativo continuado” a los efectos de no aplicar la regla anti acumulación de pensiones prevista en la normativa nacional (art. 46 bis, apartado 3, letra c) del Reglamento 1408/71). La respuesta del Tribunal es afirmativa lo que, sin duda, resulta favorable desde la perspectiva de los beneficiarios de pensiones causadas en más de un Estado miembro de la Unión Europea.

Abstract

In the STJUE of 12 February 2015 discussed whether the period of time that may be requested dispensation discharge in a compulsory social security scheme, can be considered a “voluntary or optional continued insurance” for the purposes of not to apply ant pension accumulation under national law rule (art. 46 bis, paragraph 3, point c) of Regulation 1408/71. The Court’s answer is yes what undoubtedly is favorable from the perspective of pension beneficiaries due in more than one member State of the European Union.

Palabras clave

acumulación de pensiones, vejez, supervivencia

Keywords

accumulation of pensions, old age, survival

1. SUPUESTO DE HECHO

Esta interesante sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Arbeidshof te Antwerpen belga (Tribunal de lo Social de Amberes) en relación con la interpretación del artículo 46 bis, apartado 3, letra c) del Reglamento (CEE) 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, los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familiares que se desplazan dentro de la Comunidad.

La petición de la decisión prejudicial se presentó en el marco del litigio planteado entre la Sra. Theodora Hendrika Bouman y el Rijksdienst voor Pensioenen (Oficina Nacional de Pensiones belga), donde se debatía si debía tenerse en cuenta la pensión de vejez que la Sra. Bouman percibía en los Países Bajos a la hora de aplicar la regla anti acumulación de pensiones prevista en el precepto antes mencionado.

A tales efectos, cabe tener presente que la Sra. Bouman es una ciudadana neerlandesa que residió en los Países Bajos hasta el año 1957, momento en el que se trasladó a Bélgica, donde se casó y al fallecer su marido en 1968, le fue reconocida una pensión de supervivencia belga desde el día 1 de septiembre de 1969.

En 1974 la Sra. Bouman regresó a los Países Bajos y empezó a cotizar para tener derecho a una pensión de vejez neerlandesa en virtud de la Algemene Ouderdomswet, Stb. 1956, nº 281 (AOW). La Sra. Bouman solicitó y obtuvo, conforme a la normativa neerlandesa, una dispensa del alta en el régimen de la AOW durante los últimos cuatro años inmediatamente anteriores a la edad de jubilación. Por consiguiente, dejó de cotizar al régimen de Seguridad Social neerlandés, lo que tuvo como efecto el que no completara los períodos de cotización para su pensión según la AOW. Como consecuencia de lo anterior, desde el mes de junio de 2007, una vez alcanzada la edad de jubilación, la Sra. Bouman percibe una pensión de vejez pero incompleta.

Al tener constancia de tal situación, la Oficina Nacional de Pensiones belga decidió descontar de la pensión de supervivencia belga la pensión de vejez neerlandesa, reclamando además la devolución de 2.271,81 euros por cantidades indebidamente percibidas.

El problema jurídico que se plantea es si la parte de la prestación de vejez neerlandesa que está basada en un período de seguro durante el cual un residente neerlandés puede renunciar al alta en el régimen de Seguridad Social mediante una simple solicitud, liberándose por tanto de la obligación de cotizar, debe considerarse como una prestación abonada en virtud de un “seguro voluntario o facultativo continuado” en el sentido del artículo 46 bis, apartado 3, letra c) del Reglamento 1408/71, de manera que no puede tenerse en cuenta a los efectos de la aplicación de la norma interna belga que prohíbe la acumulación de las pensiones de supervivencia y vejez.

Cabe recordar que el citado artículo 46 bis, apartado 3, letra c) señala que: “Para la aplicación de las cláusulas de reducción, de suspensión o de supresión contenidas en la legislación de un Estado miembro en caso de acumulación de una prestación de invalidez, de vejez o de supervivencia con una prestación de la misma naturaleza o una prestación de naturaleza distinta o con otros ingresos, se aplicarán las reglas siguientes: c) no se tomará en consideración el importe de las prestaciones adquiridas con arreglo a la legislación de otro Estado miembro y que se hayan abonado sobre la base de un seguro voluntario o facultativo continuado...”.

2. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA JUDICIAL

Para resolver el problema planteado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea distingue claramente dos cuestiones: a) una de carácter procedimental, consistente en determinar si un órgano jurisdiccional belga puede plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia mediante la que se pretende que se verifique la compatibilidad con el Derecho de la Unión de un certificado expedido por una autoridad de otro Estado miembro en el marco de la aplicación de sus normas nacionales; y, b) una cuestión material, centrada, como hemos visto, en la interpretación que debe darse en este caso al artículo 46 bis, apartado 3, letra c) del Reglamento 1408/71.

2.1. La cuestión procedimental

La Sociale Verzekeringsbank (Oficina nacional de la Seguridad Social de los Países Bajos) fue requerida, en calidad de autoridad nacional competente, para determinar si la prestación de vejez percibida por la Sra. Bouman se abonaba en virtud de un seguro voluntario o facultativo continuado, teniendo en cuenta lo señalado en el mencionado artículo 46 bis, apartado 3, letra c). Y en tal sentido concluyó, en el correspondiente certificado, que dicha pensión no traía causa de ningún período de seguro voluntario, estando basada en su totalidad en períodos de seguro obligatorio.

Pero, partiendo de ello se plantea la siguiente cuestión: ¿puede un órgano jurisdiccional belga plantear una cuestión prejudicial en la que se resuelva precisamente sobre la compatibilidad de ese certificado con el Derecho de la Unión? La respuesta del Tribunal de Justicia es afirmativa, fundamentándose en los siguientes argumentos:

a) 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 de otro Estado miembro ni para los Tribunales de éste último (sentencias Knoch¹ y Adanez-Vega²).

b) Dado que la institución belga debe tener en cuenta los períodos de seguro cubiertos bajo la legislación neerlandesa para determinar el alcance de los derechos de la Sra. Bouman resultantes de la aplicación de las normas belgas que prohíben la acumulación de pensiones, el Tribunal belga puede verificar el contenido del certificado expedido por la autoridad neerlandesa para apreciar su conformidad al Derecho de la Unión.

c) Lo anterior no queda desvirtuado por el hecho de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea haya declarado que, mientras las autoridades del Estado miembro de expedición no retiren o declaren la invalidez de un certificado expedido en virtud del título III del Reglamento 574/72, dicho documento (certificado E 101) vincula a las instituciones de la Seguridad Social y a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro al que han sido desplazados los trabajadores de que se trate, en la medida en que certifica el alta de dichos trabajadores en el régimen de Seguridad Social del Estado miembro en que se encuentra establecida su empresa (sentencias FTS³ y Herbosch Kiere⁴).

Y, d) si bien la limitación del control jurisdiccional acerca de la validez de un documento administrativo en lo que se refiere a la certificación de los datos sobre cuya base se ha expedido se justifica por motivos de seguridad jurídica, dicha solución no puede aplicarse automáticamente a un certificado como en el expedido en este caso por la Oficina nacional de la Seguridad Social de los Países Bajos. En efecto, cuando las autoridades del Estado miembro de que se trata deben determinar los derechos de un interesado con arreglo a la normativa de ese Estado miembro, deben también tener la posibilidad de controlar todos

¹ Asunto C-102/91.

² Asunto C-372/02.

³ Asunto C-202/97.

⁴ Asunto C-2/05.

los datos pertinentes que se desprenden de los documentos elaborados por la autoridad que ha expedido el certificado del Estado miembro de origen.

En definitiva, teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que un Tribunal belga está perfectamente legitimado para plantear ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea una cuestión prejudicial cuyo objetivo es que se verifique la compatibilidad con el Derecho de la Unión de un certificado expedido por una autoridad de otro Estado miembro en el marco de la aplicación de las normas nacionales que prohíben la acumulación de las pensiones de vejez y supervivencia.

2.2. La cuestión material

Entrando ya en el fondo de la cuestión prejudicial, cabe destacar que el Tribunal de Justicia analiza, antes de llegar a su conclusión, dos elementos previos: a) la propia finalidad perseguida por el Reglamento 1408/71, como elemento inspirador de su aplicación práctica; y, b) de una forma más concreta, cómo debe interpretarse la referencia que en el artículo 46 bis, apartado 3, letra c) se hace al “seguro voluntario o facultativo continuado” como excepción en el marco de la prohibición de acumulación de pensiones.

En relación con la primera cuestión, el Tribunal de Justicia recuerda que:

1) La finalidad del Reglamento 1408/71 es garantizar la libre circulación de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia dentro de la Unión, respetando las características propias de las legislaciones nacionales de Seguridad Social. A tal efecto, el Reglamento establece el principio de igualdad de trato de los trabajadores bajo las distintas legislaciones nacionales y pretende garantizar lo mejor posible la igualdad de trato de todos los trabajadores que desarrollan sus actividades en el territorio de un Estado miembro, así como no penalizar a aquellos que ejerciten su derecho a la libre circulación (sentencia Tomaszewska⁵).

2) El Reglamento 1408/71 debe interpretarse a la luz del artículo 48 del TFUE, que persigue facilitar la libre circulación de los trabajadores e implica, en particular, que los trabajadores migrantes no deben perder los derechos a las prestaciones de Seguridad Social ni sufrir una reducción de su cuantía por haber ejercitado el derecho a la libre circulación que les reconoce el TFUE (sentencias Bosmann⁶ y Hudzinski y Wawrzyniak⁷).

Y, 3) el primer considerando del Reglamento 1408/71 señala que las normas para la coordinación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social que dicho Reglamento establece se insertan en el marco de la libre circulación de personas y deben contribuir a mejorar su nivel de vida (sentencia Bosmann).

Y precisamente llevado por esa finalidad presente en el propio Reglamento 1408/71, el Tribunal de Justicia de la Unión lleva a cabo una interpretación muy amplia de los

⁵ Asunto C-440/09.

⁶ Asunto C-352/06.

⁷ Asunto C-611/10 y C-612/10.

términos “seguro voluntario o facultativo continuado” recogidos en su artículo 46 bis, apartado 3, letra c), al considerar que:

a) Ese concepto no se precisa ni en el artículo 46 bis ni en ninguna otra disposición del Reglamento 1408/71. Por ello, la determinación de su significado y alcance debe efectuarse tomando en consideración tanto los términos de la disposición de Derecho de la Unión de que se trata como su contexto (sentencias BLV Wohn-und Gewerbebau⁸ y Lundberg⁹), los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia Lundberg) y, en su caso, la génesis de dicha normativa (sentencia Pringle¹⁰).

b) Aunque la comparación de las diversas versiones lingüísticas del concepto “seguro voluntario o facultativo continuado” pone de manifiesto la existencia de divergencias, todas ellas muestran la intención de abarcar todos los tipos de seguro con un elemento voluntario (sentencia Liégeois¹¹).

c) El Reglamento 1408/71 establece un sistema de coordinación de todos los regímenes nacionales de Seguridad Social y, en su título II, dicta normas para determinar la legislación aplicable. Estas normas no sólo tienen como finalidad evitar que los interesados, a falta de normativa aplicable, queden sin protección en materia de Seguridad Social, sino que también pretenden que los interesados queden sujetos al régimen de Seguridad Social de un único Estado miembro, de manera que se evite la acumulación de las legislaciones nacionales aplicables y las complicaciones que de ello pueden derivarse.

Sin embargo, según el artículo 15.1, este sistema de coordinación no será aplicable en materia de seguro voluntario o facultativo continuado, salvo cuando para la rama de que se trate no exista en un Estado miembro más que un régimen de seguro voluntario.

d) Además, las disposiciones generales del título II sólo son aplicables en la medida en que las disposiciones específicas de las distintas categorías de prestaciones que configuran el título III del Reglamento 1408/71 no contengan excepciones (sentencia Aubin¹²). Y así sucede en el caso que nos ocupa, ya que los titulares de pensiones están sometidos a un régimen especial al que pertenece el propio artículo 46 bis, que excluye el seguro voluntario o facultativo continuado de la aplicación de las normas que prohíben la acumulación, en caso de que la legislación de un Estado miembro contemple tales normas.

e) Las disposiciones del Reglamento permiten que la persona que se ha desplazado dentro de la Unión Europea y que ha optado por cotizar a un seguro voluntario o facultativo continuado para obtener el derecho a una pensión de vejez en otro Estado miembro mantenga los derechos correspondientes a dicha opción. Esta posibilidad se plasma en dos medidas, diferentes pero complementarias. Dicho de otro modo, en este contexto, el legislador de la Unión, por un lado, ha moderado el principio de que una situación determinada ha de regirse por una única normativa nacional y, por otro lado, ha permitido que las prestaciones

⁸ Asunto C-395/11.

⁹ Asunto C-317/12.

¹⁰ Asunto C-370/12.

¹¹ Asunto C-93/76.

¹² Asunto C-227/81.

obtenidas por una persona en un Estado miembro a raíz de un seguro voluntario o facultativo continuado no estén sometidas a las normas que prohíben la acumulación y que reducen la prestación que dicha persona percibe de otro Estado miembro.

Y, f) una interpretación amplia de este concepto se ve corroborada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 9, apartado 2, del Reglamento 1408/71. Esta disposición tiene por objeto facilitar el acceso al seguro voluntario o facultativo continuado, imponiendo al Estado miembro la toma en consideración de los períodos de seguro o de residencia¹³ cubiertos bajo la legislación de cualquier otro Estado miembro, en la medida necesaria, como si se tratase de períodos de seguro cubiertos bajo la legislación del primer Estado, cuando su legislación subordine la admisión al seguro voluntario o facultativo continuado al requisito de haber cubierto períodos de seguro. Asimismo, según reiterada jurisprudencia, se incluyen todos los tipos de seguro que tienen un elemento voluntario, careciendo de trascendencia si se trata o no de la continuación de una relación de seguro establecida anteriormente (sentencias Liégois y Hartmann Troiani).

En definitiva, cabe concluir que el concepto de “seguro voluntario o facultativo continuado” del artículo 46 bis, apartado 3, letra c) debe interpretarse en un 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. Debe excluirse, pues, la posibilidad de que el trabajador resulte privado, en virtud de las normas nacionales que prohíben la acumulación de pensiones, del disfrute de los períodos de seguro cubiertos de manera voluntaria bajo la legislación de otro Estado miembro.

Y, en fin, una vez despejados esos dos elementos previos, el Tribunal de Justicia resuelve el litigio de forma parcialmente favorable a los intereses de la Sra. Bouman, por cuanto concluye que si bien la pensión de vejez de la AOW deriva de un régimen obligatorio de Seguridad Social, aquélla solicitó y obtuvo una dispensa del alta, con arreglo a la normativa neerlandesa, para los cuatro últimos años inmediatamente anteriores a la edad de jubilación. Decisión que, además, tuvo efectos en el cálculo de la correspondiente pensión. Y, como consecuencia de ello, para el Tribunal de Justicia ese período de tiempo debe considerarse como un “seguro voluntario o facultativo continuado” en el sentido del artículo 46 bis, apartado 3, letra c) del Reglamento 1408/71 y, por consiguiente, excluirse de la aplicación de la prohibición de concurrencia de pensiones prevista por la normativa belga. Los argumentos adicionales que fundamentan esta última decisión son los siguientes:

1) El carácter voluntario o facultativo de un seguro puede derivarse tanto del hecho de que el interesado deba solicitar su alta en el régimen de seguro o en la continuación del seguro, como del hecho de que tenga derecho a obtener una dispensa del alta. Ambas situaciones implican una opción del asegurado y ponen de manifiesto que el alta, si continúa, es facultativa.

2) Las cotizaciones consideradas durante el período en el que la Sra. Bouman tenía derecho a solicitar una dispensa del alta con arreglo a la normativa neerlandesa le

¹³ Asunto C-368/87.

otorgaron una protección social complementaria y afectaron igualmente al importe de su pensión de vejez.

3) De lo anterior se deriva que la parte de la prestación basada en el período durante el que la interesada tenía derecho a una dispensa del alta entra dentro del concepto de “seguro voluntario o facultativo continuado”, en el sentido del artículo 46 bis, siempre que la continuación del alta durante el período en cuestión repercutiera en los períodos de alta y, por consiguiente, en el importe de la correspondiente pensión de vejez.

Y, 4) en definitiva, el concepto de “seguro o facultativo continuado” comprende también la facultad del interesado de decidir continuar o suspender el alta en un régimen de Seguridad Social obligatorio durante determinados períodos, en la medida que dicha opción repercuta en el alcance de la futura prestación social.

3. CONCLUSIONES FINALES

Esta interesante sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se suma a las numerosas sentencias que ayudan a concretar y ajustar la interpretación que cabe realizar de los diversos preceptos que componen el complejo Reglamento 1408/71. Y lo hace en un sentido claramente favorable para los beneficiarios de pensiones de incapacidad permanente, jubilación o supervivencia que perciben esas prestaciones en más de un Estado miembro de la Unión Europea y que se enfrentan a una normativa nacional que, como es habitual, prevé expresamente la prohibición de acumulación o concurrencia de pensiones.

Como hemos visto, en este caso se interpreta que cuando el artículo 46 bis, apartado 3, letra c) del Reglamento 1408/71 excluye de la aplicación de la prohibición de acumulación de pensiones fijada por una normativa nacional a los períodos de “seguro voluntario o facultativo continuado”, dentro de éste se incluye no sólo el voluntario en sentido estricto sino también la parte de una pensión que procede de un régimen obligatorio de Seguridad Social pero que se corresponde con un período durante el cual el interesado tenía derecho a obtener, conforme a la normativa nacional aplicable, una dispensa del alta, dándose la circunstancia de que, durante ese período, el alta repercute en la cuantía de la correspondiente prestación de Seguridad Social. Se extiende, pues, el concepto de “seguro voluntario”, incorporando determinados períodos vinculados directamente con el régimen obligatorio de Seguridad Social.

En definitiva, como decíamos antes, se trata de una solución favorable para los beneficiarios de las pensiones, con el consiguiente coste, eso sí, para los sistemas de Seguridad Social obligatorios de los Estados miembros.