Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas
nº 47 (2º Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 185-202

Las alegaciones del gobierno portugués en los asuntos sobre cuestiones prejudiciales relativas a los reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea

The statements of case by the Portuguese Government in cases concerning preliminary rulings on the European Union regulations on the coordination of social security systems

Nuno Santos Silva *Asesor Jurídico del Instituto Portugués de Seguridad Social, Instituto Público*

Sumario

1. Introducción y planteamiento
2. Alegaciones del gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales con ciudadanos portugueses implicados, relativas al reglamento (CEE) num. 1408/71
3. Alegaciones del gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales con ciudadanos portugueses implicados, relativas al reglamento (CE) núm. 883/2004
4. Alegaciones del gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales sin ciudadanos portugueses implicados, relativas al reglamento (CEE) num. 1408/71
5. Alegaciones del gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales sin ciudadanos portugueses implicados, relativas al reglamento (CE) núm. 883/2004
6. Conclusiones

Bibliografía citada

Cita Sugerida: SANTOS SILVA, N.: «Las alegaciones del gobierno portugués en los asuntos sobre cuestiones prejudiciales relativas a los reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 47 (2026): 185-202.

Resumen

A diferencia de lo que sucede en España, los tribunales portugueses no plantean cuestiones prejudiciales sobre asuntos de Derecho de la Seguridad Social. Ello no significa que el Gobierno portugués esté desinteresado en dicho tipo de asuntos, probándolo el hecho de que haya intervenido como «*amicus curiae*», realizando alegaciones u observaciones sobre cuestiones prejudiciales planteadas desde tribunales nacionales de otros Estados miembros. Este trabajo analiza dichas alegaciones, si realizadas a propósito de cuestiones prejudiciales relativas a los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea, centrando dicho análisis en un conjunto de siete casos.

Palabras clave

Derecho comparado de la Seguridad Social; Derecho de la Seguridad Social de la Unión Europea; España; Portugal; Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Abstract

Unlike in Spain, Portuguese courts do not raise questions for a preliminary ruling on matters of social security law. This does not mean that the Portuguese government is uninterested in such matters, as evidenced by the fact that it has intervened as «*amicus curiae*», submitting statements of case or written observations on preliminary rulings referred by national courts of other Member States. This paper analyzes those submissions, when made in connection with preliminary rulings concerning the Regulations on the coordination of social security systems of the Member States of the European Union, focusing the analysis on a set of seven cases.

Keywords

Comparative Law of Social Security; Court of Justice of the European Union; Portugal; Social Security Law of the European Union; Spain

1. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO

Sobre la base de que el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea regula la llamada cuestión prejudicial, el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea —desarrollando, en parte, dichas previsiones genéricas del Tratado— procede luego a regular los detalles del régimen procesal de la intervención de terceros en la cuestión prejudicial de que se trate, cabiendo concluir que estos terceros procesales resultan del todo asimilables a una figura más que centenaria del Derecho procesal civil común norteamericano, que es el llamado en los Estados Unidos —utilizando un latinismo que le da un incuestionable caché de clásico— «*amicus curiae*»[1], esto es, amigo de la curia, teniendo en cuenta que aquí la curia o «tribunal» aludido es precisamente el Tribunal de Luxemburgo, llamado a resolver la cuestión prejudicial planteada. Según dicho precepto del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una vez recibida la resolución del órgano jurisdiccional nacional planteando la cuestión[2] (y una vez notificada esta última a todos los eventuales interesados en ella)[3], «en el plazo de dos meses desde esta última notificación», cabe que puedan «presentar alegaciones u observaciones escritas» sobre la cuestión planteada, entre otros distintos de las partes litigantes, «los Estados miembros»[4], así como «los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, distintos de los Estados miembros»[5], e incluso, «terceros Estados, los cuales podrán presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas en el plazo de dos meses a partir de dicha notificación»[6], debiendo tenerse en cuenta —en todos estos casos— que «las alegaciones u observaciones escritas presentadas por un interesado con arreglo al presente artículo se publicarán en el sitio web del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en un plazo razonable tras la conclusión del asunto, a menos que dicho interesado se oponga a la publicación de sus propios escritos»[7]. En mi opinión, el récord de «*amici curiae*» alegantes en una cuestión prejudicial lo ostenta el celebérrimo «caso Superleague», resuelto por Sentencia de Gran Sala del Tribunal de Justicia

[1] Sobre el tema, por todos, véase Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «El "amicus curiae" en el contencioso judicial norteamericano de seguridad social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 2 (2015), págs. 197 y ss.

[2] Literalmente, «en los casos a que se refiere el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la decisión del órgano jurisdiccional nacional que suspende el procedimiento y somete el asunto al Tribunal de Justicia será notificada a este último por dicho órgano jurisdiccional» (párrafo primero, inciso primero).

[3] Literalmente, «a continuación, el Secretario del Tribunal de Justicia notificará tal decisión a las partes litigantes, a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Banco Central Europeo, así como a la institución, órgano u organismo de la Unión que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona» (párrafo primero, inciso segundo).

[4] Literalmente, «en el plazo de dos meses desde esta última notificación, las partes, los Estados miembros, la Comisión y, cuando consideren que tienen un interés particular en las cuestiones planteadas en la petición de decisión prejudicial, el Parlamento Europeo, el Consejo y el Banco Central Europeo tendrán derecho a presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas» (párrafo segundo, inciso primero), teniendo en cuenta que, «cuando proceda, la institución, órgano u organismo de la Unión que haya adoptado el acto cuya validez o interpretación se cuestiona también tendrá derecho a presentar alegaciones u observaciones escritas» (*ibidem*, inciso segundo).

[5] Literalmente, «en los casos a que se refiere el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Secretario del Tribunal de Justicia notificará la decisión del órgano jurisdiccional nacional a los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, distintos de los Estados miembros, y al Órgano de Vigilancia de la AELC, previsto por dicho Acuerdo, que, en el plazo de dos meses desde la notificación y siempre que resulte afectado uno de los ámbitos de aplicación de tal Acuerdo, podrán presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas» (párrafo tercero).

[6] Literalmente, «Cuando un acuerdo, referente a un ámbito determinado, celebrado por el Consejo y uno o varios terceros Estados atribuya a estos la facultad de presentar alegaciones u observaciones escritas en el caso de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro someta al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial que afecte al ámbito de aplicación de dicho acuerdo, la decisión del órgano jurisdiccional nacional que plantee dicha cuestión se notificará también a los correspondientes terceros Estados, los cuales podrán presentar al Tribunal de Justicia alegaciones u observaciones escritas en el plazo de dos meses a partir de dicha notificación» (párrafo cuarto).

[7] Cfr. párrafo quinto.

de la Unión Europea de 21 diciembre 2023[8], en el que consta que presentaron sus alegaciones u observaciones escritas hasta 22 Estados miembros de la Unión Europea, incluidos España y Portugal (esto es, todos ellos, salvo Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Lituania y Países Bajos), habiéndolas presentado asimismo otros dos Estados no miembros, aunque estrechamente vinculados a la Unión Europea (más en concreto, Islandia y Noruega), acreditando así inequívocamente no sólo la inmensa popularidad que tiene el fútbol profesional, sino también la extraordinaria repercusión económica y social (incluida, por supuesto, la repercusión jurídico-laboral y de seguridad social)[9] de este deporte, en toda Europa.

Centrándome ahora en las cuestiones prejudiciales sobre Derecho de la Seguridad Social planteadas desde tribunales nacionales portugueses y españoles, cabe resaltar un hecho que considero paradójico. España no ha realizado alegaciones u observaciones escritas —a título de «*amicus curiae*»— en dicho concreto tipo de cuestiones prejudiciales planteadas por tribunales portugueses (bien laborales, en lo tocante al Derecho laboral portugués de la Seguridad Social, bien contencioso-administrativos, en lo tocante al Derecho administrativo portugués de Seguridad Social, así como en lo tocante al Derecho portugués mixto de Seguridad Social)[10], por la sencilla razón de que dichos tribunales no han llegado a plantear todavía ninguna, en la fecha en que redacto este escrito. Por el contrario, los tribunales laborales españoles (de cualquiera de los tres órdenes en que se diversifica la jurisdicción laboral española, materialmente competente para conocer de asuntos de seguridad social)[11], sí resultan especialmente prolíficos y abundosos en el planteamiento de todo tipo de cuestiones prejudiciales[12], incluidas las materialmente relativas al Derecho de la Seguridad Social, cabiendo resaltar algunas de ellas que han tenido un impacto doctrinal muy grande (por no hablar de su evidente impacto económico) en el país vecino, como las resueltas recientemente por Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 mayo 2019 (a propósito del cálculo de la pensión de jubilación, cuando la potencial beneficiaria era una trabajadora a tiempo parcial)[13], de 24 febrero 2022 (a propósito del derecho a prestaciones contributivas de desempleo de las empleadas de hogar, tradicionalmente excluidas de su percepción en España)[14] o de 15 mayo 2025 (sobre discriminación

[8] Asunto C-333/21.

[9] Sobre este último tema, véase Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Las asociaciones deportivas modestas y sus responsabilidades como empresarios en orden a las prestaciones de seguridad social. A propósito del caso *Luisito* de la Cultural y Deportiva Leonesa», en Antonio Millán Garrido (Coordinador), *Asociacionismo deportivo: diagnóstico y perspectivas*, Reus (Madrid, 2017), págs. 247 y ss.

[10] Sobre estas distinciones, véase Silveiro de Barros, M., *Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2024), pág. 39.

[11] Por todos, véase Martínez Girón, J., Arufe Varela, A. y Carril Vázquez, X. M., *Derecho crítico del Trabajo. Critical labor law*, 5ª ed., Atelier (Barcelona, 2025), págs. 275 y ss.

[12] Véase, muy clarificador al respecto, Gárate Castro, J. y Maneiro Vázquez, Y. (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a Mª. Emilia Casas Baamonde*, Universidad de Santiago de Compostela-Servicio de Publicaciones (Santiago de Compostela, 2020), págs. 43 y ss.

[13] Asunto C-161/18 (Villar Láiz). Comentándola, véase Monereo Pérez, J. L. y Guindo Morales, S., «La discriminación indirecta en la forma de cálculo de la pensión de jubilación en la modalidad contributiva de las mujeres trabajadoras con contrato laboral a tiempo parcial a propósito del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 2019, asunto C-161/18: Villar Láiz», *La Ley Unión Europea*, núm. 73 (2019); Nieto Rojas, P., «La intensidad de la acción protectora de los trabajadores a tiempo parcial y su incidencia en la brecha prestacional: a propósito de las STJUE Villar Láiz y STC 92/2019», *Trabajo y Derecho: Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 59 (2019), págs. 57 y ss.; y Martínez Moreno, C., «Sentencia de 8 de mayo de 2019, *Villar Láiz*, asunto C-161/18», en Javier Gárate Castro y Yolanda Maneiro Vázquez (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a Mª. Emilia Casas Baamonde*, cit., págs. 719 y ss.

[14] Asunto C-389/20 (CJ). Comentándola, con perspectiva comparada, véase Brecht-Heitzmann, H., Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Schutz vor Diskriminierung für weibliche Hausangestellte», *ZESAR-Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, núm. 2 (2023), págs. 59 y ss. Asimismo, véase Monereo Pérez, J. L. y López Insua, B. M., «Discriminación indirecta y reconocimiento de las prestaciones por desempleo a las empleadas

inversa de los pensionistas varones, en la hipótesis del popularmente llamado complemento de maternidad o de brecha demográfica, ideado para combatir la discriminación tradicional padecida por las pensionistas contributivas mujeres)[15]. Son casos en que determinados Estados miembros, como resulta usual en este tipo de procesos, llegaron a plantear sus alegaciones u observaciones escritas a título de «*amici curiae*», pero siempre con exclusión de Portugal. Ello se debe quizá, a pesar de todo el interés dogmático y económico de las cuestiones prejudiciales a que dichos concretos casos se referían, al hecho de que el Gobierno portugués no las consideró suficientemente relevantes, a los efectos de replantearse o no la interpretación y aplicación de la correspondiente legislación portuguesa de seguridad social.

Reconduciendo aún más el tema que me propongo desarrollar en este escrito, sin rebasar los límites que considero razonables cuando se abordan cuestiones referentes al llamado «Derecho internacional de la Seguridad Social»[16] —y en congruencia, además, con una línea de investigación que me viene interesando últimamente[17]—, mi plan de trabajo es el de centrarme aquí sólo en una parte de las cuestiones prejudiciales sobre Derecho de la Seguridad Social planteadas ante el Tribunal de Luxemburgo, que son las relativas a la interpretación y aplicación de los reglamentos europeos de coordinación de las legislaciones nacionales de seguridad social, siempre y cuando el Gobierno portugués haya mostrado su interés en participar en la resolución de dicho tipo de asuntos, asumiendo la posición procesal de «*amicus curiae*» en los mismos. Contaré para ello, en ocasiones, con el punto de conexión suministrado por el hecho de que en esos asuntos apareciesen implicados ciudadanos portugueses, en concepto de integrantes de alguno de los vértices conformadores de la relación administrativa de seguridad social (señaladamente, bien como trabajadores beneficiarios, bien como empresarios cotizantes), aunque en otro tipo de casos dicho punto de conexión no exista, lo que no impidió en absoluto —como se verá— que el Gobierno portugués se creyese obligado a plantear sus alegaciones u observaciones escritas, al igual que sucedió cuando ciudadanos portugueses se veían afectados. Me propongo, además, realizar un análisis diacrónico (y no sólo meramente sincrónico) del tema, que tome en consideración, de un lado, el Reglamento de coordinación sustantivo vigente, cuyo

del hogar: un punto de partida para la consecución de una plena igualdad», *La Ley Unión Europea*, núm. 101 (2022); Quintero Lima, M. G., «El tratamiento discriminatorio de la —ausencia de— protección por desempleo en el sistema especial de empleo en el hogar: Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de febrero de 2022 (asunto C-389/20)», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 468 (2022), págs. 187 y ss.; y Ballester Pastor, A., «El desempleo del personal al servicio del hogar familiar y la punta del iceberg. Comentario a la STJUE de 24 de febrero de 2022, C-389/20», en Guillermo Emilio Rodríguez Pastor y José María Goerlich Peset (Directores), *La seguridad social en su jurisprudencia. Estudios ofrecidos a Jesús García Ortega con motivo de su jubilación*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2025), págs. 641 y ss.

[15] Asunto C-623/23 (Melbán). Comentándola, véase Monereo Pérez, J. L. y López Vico, S., «El controvertido complemento por brecha de género español y su larga trayectoria legislativa y jurisprudencial: Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 2025. Asuntos acumulados C-623/23: Melbán y C-626/23: Sergamo», *La Ley Unión Europea*, núm. 139 (2025). Sobre los antecedentes del tema, profetizando lo que acabaría ocurriendo, véase Ballester pastor, Amparo, «El comprometido complemento de pensiones por maternidad en España y su improbable acomodo a la normativa y jurisprudencia antidiscriminatoria de la Unión Europea», *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 6, núm. 1 (2016), págs. 72 y ss.

[16] Al respecto, véase Martínez Girón, J., Arufe Varela, A. y Carril Vázquez, X. M., *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017), págs. 361 y ss.

[17] Al respecto, véase Santos Silva, N., «Las "pensiones europeas" en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 44 (2025), págs. 177 y ss.; Santos Silva, N., «La complejidad jurídica extrema de los expedientes administrativos a los que se aplican los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los Estados miembros. Un análisis inductivo de jurisprudencia portuguesa comparada con el Derecho español sobre el tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 47 (2026), págs. 121 y ss.; y Santos Silva, N., «El cumplimiento por Portugal de los preceptos de la Carta Social Europea revisada en materia de seguridad social. Un análisis comparado con el Derecho español, por la vía de control de informes gubernamentales», *Lex social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 16, núm. 1 (2026), págs. 1 y ss.

interés dogmático resulta incuestionable; y de otro lado, el formalizado en su precedente sustantivo inmediato, actualmente derogado, con el resultado conjunto de que mi trabajo quede estructurado en cuatro porciones bien delimitadas. La primera se refiere a las alegaciones del Gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales con ciudadanos portugueses implicados, relativas al Reglamento (CEE) núm. 1408/71, actualmente derogado (cfr. *infra*, 2). La segunda, en paralelo, trata el mismo tema, pero ciñéndolo al Reglamento (CE) núm. 883/2004, actualmente en vigor (cfr. *infra*, 3). Por su parte, la tercera aborda el tema de las alegaciones del Gobierno portugués en asuntos sobre cuestiones prejudiciales sin ciudadanos portugueses implicados, relativas al citado Reglamento (CEE) núm. 1408/71 (cfr. *infra*, 4). Y de nuevo en paralelo con ella, la cuarta y última estudiará el propio tema, pero conectándolo ahora con el vigente Reglamento (CE) núm. 883/2004 (cfr. *infra*, 5).

2. ALEGACIONES DEL GOBIERNO PORTUGUÉS EN ASUNTOS SOBRE CUESTIONES PREJUDICIALES CON CIUDADANOS PORTUGUESES IMPLICADOS, RELATIVAS AL REGLAMENTO (CEE) NUM. 1408/71

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 junio 2011[18] se refiere a un emigrante portugués que había trabajado y cotizado en Alemania, afirmando dicha Sentencia a este respecto que «el Sr. da Silva Martins, nacido en 1935, es nacional portugués»[19], que «tras haber trabajado breve tiempo en Portugal, se estableció y trabajó en Alemania»[20], que «desde 1974 estaba afiliado a Bank BKK para el seguro de enfermedad, y para el seguro de dependencia desde su introducción en Alemania, el 1 de enero de 1995»[21], así como que «desde septiembre de 1996 percibe una pensión de jubilación alemana por importe de unos 700 euros, al que se suma desde mayo de 2000 una pensión de jubilación portuguesa por un importe cercano a 150 euros»[22]. En este caso, la relación jurídica administrativa de seguridad social implicada (obviamente, de carácter triangular) era la alemana, apareciendo regulada en sus aspectos generales en el Libro IV del Código alemán de Seguridad Social[23]. Ahora bien, la concreta contingencia de seguridad social aquí controvertida era la contingencia contributiva de dependencia, regulada en el Libro XI del Código alemán de Seguridad Social[24]. Ocurrió que una prestación derivada de esta contingencia contributiva se le reconoció a dicho emigrante portugués (literalmente, «a raíz de una estancia en Portugal a partir de diciembre de 2001, Bank BKK le concedió una asignación de dependencia por importe de 205 euros mensuales desde el 1 de enero de 2002»)[25], suscitándose el problema por causa del hecho de que el mismo retornó a su país. Pretendía seguir cobrando en Portugal dicha prestación alemana por dependencia, habiendo llegado a litigar ante el Tribunal Federal de Seguridad Social o «*Bundessozialgericht*», que tuvo dudas acerca de si la prestación en cuestión resultaba o no exportable, por lo que planteó ante el Tribunal de Luxemburgo la correspondiente cuestión prejudicial, construida sobre la base de que en Portugal no existen prestaciones derivadas de la contingencia contributiva de dependencia que fuesen comparables[26]. El Tribunal de Luxemburgo respondió a esta cuestión prejudicial con un

[18] Asunto C-388/09 (João Filipe da Silva Martins).

[19] Cfr. marginal 24.

[20] *Ibidem*.

[21] *Ibidem*.

[22] *Ibidem*.

[23] Acerca del Libro en cuestión, véase Arufe Varela, A., «Los equívocos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el principio de automaticidad de las prestaciones. Su verificación a través del derecho alemán de la seguridad social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 77 (2008), págs. 197 y ss.

[24] Al respecto, véase Arufe Varela, A., *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier (Barcelona, 2019), 333 págs.

[25] Cfr. marginal 25.

[26] Literalmente, «¿Es compatible con las disposiciones del Derecho primario y/o derivado de la Comunidad Europea en materia de libre circulación y seguridad social de los trabajadores migrantes (en especial, los artículos 39 CE y 42 CE y los artículos 27 y 28 del Reglamento no 1408/71), que un antiguo trabajador por cuenta ajena que percibe una

fallo que considero extraordinariamente relevante no sólo para Portugal[27], sino también para otros países del sur de Europa (por ejemplo, España o Italia) que tampoco se encuentran alineados con el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en lo que concierne a la regulación de la contingencia contributiva de dependencia[28]. Lo que resolvió al respecto el Tribunal de Luxemburgo, contestando la cuestión prejudicial, fue literalmente lo siguiente: «Los artículos 15 y 27 del Reglamento (CEE) no 1408/71 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que una persona en una situación como la que es objeto del litigio principal, que percibe una pensión de jubilación de los organismos del seguro de vejez tanto de su Estado miembro de origen [Portugal] como del Estado miembro en el que ha transcurrido la mayor parte de su vida profesional [Alemania], y que se ha trasladado de este último Estado miembro a su Estado miembro de origen, pueda seguir disfrutando, en virtud de una afiliación facultativa continuada a un régimen específico de seguro de dependencia en el Estado miembro en el que ha transcurrido la mayor parte de su vida profesional, de una prestación en metálico correspondiente a dicha afiliación, en particular en el supuesto de que no existan en el Estado miembro de residencia prestaciones correspondientes al riesgo específico de dependencia, supuesto cuya certeza incumbe verificar al tribunal remitente»[29]. Todo esto despejado, debo resaltar que el Gobierno portugués realizó observaciones en este caso, a título de «*amicus curiae*». Según afirma el Tribunal de Luxemburgo, fueron del siguiente tenor: «El Gobierno portugués puntualiza en sus observaciones escritas que el Derecho portugués no prevé prestaciones específicas para situaciones de dependencia. El servicio nacional de salud no se condiciona a requisitos de seguro, y las prestaciones dinerarias proporcionadas por ese servicio no se han concebido para atender a tales situaciones. No obstante, los jubilados, inválidos o supervivientes en situación de dependencia pueden obtener en virtud de la legislación portuguesa un complemento de pensión en función del grado de dependencia»[30].

pensión de jubilación tanto del antiguo Estado de empleo como del Estado de origen, y que ha obtenido en el antiguo Estado de empleo el derecho a una asignación de dependencia a causa de una situación de dependencia, pierda ese derecho tras regresar a su Estado de origen?» (marginal 34).

[27] Sobre el tema, véase Silveiro de Barros, M., «La protección social por dependencia en Portugal. Un estudio de Derecho comparado, comunitario europeo e internacional», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 12 (2017), págs. 201 y ss.; Silveiro de Barros, M., «La protección social de las personas dependientes en Portugal», *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 8 (2017), págs. 142 y ss.; también, Silveiro de Barros, M., «La protección social de las personas mayores en Portugal. El sistema de protección de la dependencia», en Salvador Perán Quesada y Francisco Vila Tierno (Directores), *La protección de seguridad social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Bomarzo (Albacete, 2022), págs. 659 y ss.

[28] Al respecto, véase Martínez Girón, J., «La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán», *Revista de Derecho Social*, núm. 72 (2015), págs. 59 y ss.; Martínez Girón, J., «Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Sobre la nueva Ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44 (2016), págs. 1 y ss.; Arufe Varela, A., «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por "vivienda compartida"», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 34 (2023), págs. 133 y ss.; Arufe Varela, A., «Un reto inaplazable para una seguridad social del siglo XXI, especialmente desde la perspectiva del Derecho comparado: el reconocimiento de la dependencia como riesgo, y su configuración como contingencia contributiva», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 36 (2023), págs. 151 y ss.; así como, Arufe Varela, A., «Inconformismo alemán, en comparación con la autocomplacencia española, respecto de la regulación de la protección por dependencia, en cuanto que verdadera contingencia de seguridad social del siglo XXI. A propósito de la Ley alemana de Apoyo y alivio para la atención por dependencia de 2023», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 40 (2024), págs. 173 y ss.

[29] Cfr. su «Fallo», párrafo primero.

[30] Cfr. marginal 23.

3. ALEGACIONES DEL GOBIERNO PORTUGUÉS EN ASUNTOS SOBRE CUESTIONES PREJUDICIALES CON CIUDADANOS PORTUGUESES IMPLICADOS, RELATIVAS AL REGLAMENTO (CE) NÚM. 883/2004

A mis concretos efectos, otra resolución judicial que considero relevante es la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 enero 2025[31], relativa ahora a una cuestión prejudicial de seguridad social [que implicaba, además, la necesidad de interpretar el Reglamento (CE) núm. 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social] planteada por un tribunal penal belga. El punto de conexión portugués aquí implicado era un empresario portugués actuante en Bélgica, cuya actuación allí sólo podía ser considerada jurídicamente reprobable, al constar probado que «un empresario portugués, empleó, a través de varias sociedades, a 650 trabajadores de nacionalidad portuguesa que, durante los años 2012 a 2017, fueron desplazados al territorio del Reino de Bélgica para trabajar en obras de construcción en dicho Estado miembro»[32], teniendo en cuenta que «tal desplazamiento se efectuó, en esencia, mediante documentos que revestían la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos, de conformidad con el Reglamento n.º 883/2004, por la institución portuguesa competente para expedir este tipo de certificados, con el fin de acreditar la afiliación de los trabajadores afectados al régimen de seguridad social portugués durante el período de desplazamiento»[33], de manera que el «órgano jurisdiccional [belga] constató que los documentos que revestían la forma de certificados A 1 presentados por [el empresario portugués] eran documentos falsos que no habían sido emitidos por las autoridades portuguesas, lo que el acusado en el litigio principal no negó , dado que las sociedades, creadas o gestionadas por este último, a través de las cuales los trabajadores afectados fueron desplazados a Bélgica no ejercían ninguna actividad sustancial en Portugal en el sector de la construcción y no tenían otro objeto que el de suministrar mano de obra barata en Bélgica»[34]. El empresario portugués se defendía, aun reconociendo expresamente la falsedad documental en que había incurrido, alegando que según el artículo 76 del Reglamento resultaba preceptivo llevar a cabo un procedimiento de diálogo antes de proseguir con las actuaciones, recordando que dicho procedimiento no se había llevado aquí a cabo. De ahí las dudas del tribunal penal belga, relativas a si ese precepto del Derecho derivado de la Unión Europea resultaba o no aplicable, también en actuaciones de naturaleza penal, como las practicadas en este caso[35]. Pues bien, la respuesta del Tribunal de Luxemburgo fue afirmativa, cabiendo incluso considerarla de lógica, dada la primacía del Derecho de la Unión Europea sobre las legislaciones nacionales de los Estados miembros[36], aun en el caso de que se tratase de leyes penales. Más en concreto, lo que falló esta Sentencia —en lo más esencial— fue lo siguiente: «El Reglamento (CE) n.º 883/2004 … debe interpretarse en el sentido de que —en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro

[31] Asunto C-421/23 (EX).

[32] Cfr. marginal 13.

[33] *Ibidem*.

[34] Cfr. marginal 15.

[35] En lo más relevante, la cuestión prejudicial se planteaba en los siguientes términos literales: «el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que -en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social- se aplica también cuando, en el marco de un procedimiento penal incoado contra ese empresario, ante los órganos jurisdiccionales de este último Estado miembro, por la comisión de fraudes en materia de seguridad social, dichos órganos jurisdiccionales constaten, sin que el propio empresario formule objeciones al respecto, que tales documentos son falsos» (cfr. marginal 22).

[36] En este sentido, véase Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Contratación temporal y a tiempo parcial», en Susana Rodríguez Escanciano y Henar Álvarez Cuesta (Directoras), *Avanzando en transiciones justas en la Unión Europea: el trabajo decente como motor de cambio*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2024), págs. 167 y ss.

realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social— se aplica también cuando, en el marco de un procedimiento penal incoado contra ese empresario ante los órganos jurisdiccionales de este último Estado miembro por la comisión de fraudes en materia de seguridad social, dichos órganos jurisdiccionales constaten, sin que el propio empresario formule objeciones al respecto, que tales documentos son falsos»[37]. Todo esto despejado, de nuevo debo resaltar que el Gobierno portugués —a título de «*amicus curiae*»— volvió en este caso a realizar observaciones, las cuales fueron del siguiente tenor, según afirma el Tribunal de Luxemburgo: «de las observaciones del Gobierno portugués se desprende que, en el marco del diálogo entablado entre las instituciones belga y portuguesa competentes, la institución portuguesa constató, por una parte, que las sociedades a través de las cuales el acusado en el litigio principal desplazó a los trabajadores afectados mediante documentos que revestían la forma de certificados A 1 no ejercían ninguna actividad sustancial en Portugal en el sector de la construcción y no tenían otro objeto que el de suministrar mano de obra barata en Bélgica»[38].

4. ALEGACIONES DEL GOBIERNO PORTUGUÉS EN ASUNTOS SOBRE CUESTIONES PREJUDICIALES SIN CIUDADANOS PORTUGUESES IMPLICADOS, RELATIVAS AL REGLAMENTO (CEE) NUM. 1408/71

En este epígrafe, encajan como un guante cuatro Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a las que me referiré luego, analizándolas separada y sucesivamente. Tres de estos casos presentan un común denominador que considero claro, pues en ellos —a pesar de no estar implicado ningún ciudadano portugués— el Gobierno de mi país presentó alegaciones u observaciones escritas, que considero de mucho interés científico, cabiendo recordar que en el año a que se refieren, que es el año 2006, era Secretario de Estado de Seguridad Social del Gobierno portugués el Sr. Pedro MARQUES, durante cuya administración cabe reseñar el hecho de haberse introducido en la legislación portuguesa de seguridad social el llamado factor de sostenibilidad, que constituye una muestra inequívoca del interés del legislativo y ejecutivo portugueses por salvaguardar el futuro de uno de los pilares indiscutibles sobre los que se encuentra construido nuestro Estado de bienestar[39]. De ahí mi interés, al analizar estos casos, por investigar si dichas alegaciones aparecían o no reflejadas en el dictamen que está obligado a realizar el Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Como se sabe, el régimen jurídico de su actuación es idéntico al de los Jueces que conforman el Tribunal de Luxemburgo, dado que el Título I del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (conformado por sus artículos 2 a 8) afirma, precisamente en el artículo 8, que «las disposiciones de los artículos 2 a 7 serán aplicables a los Abogados Generales», resultando clave la afirmación respecto de él —contenida en el propio Estatuto— relativa a que «el procedimiento ante el Tribunal de Justicia constará de dos fases: una escrita y otra oral»[40], teniendo en cuenta, de un lado, que «la fase oral comprenderá la audiencia por el Tribunal de Justicia de los agentes, asesores y abogados, así como de las conclusiones del Abogado General y, si ha lugar, el examen de testigos y peritos»[41]; y de otro lado, que «Si considera que el asunto no plantea ninguna cuestión de derecho nueva, el Tribunal de Justicia podrá decidir, oído el Abogado General, que el asunto sea juzgado sin conclusiones del Abogado General»[42]. Doctrinalmente se ha puesto de relieve que «el Tribunal de

[37] Cfr. su «Fallo», apartado 1).
[38] Cfr. marginal 61.
[39] Al respecto, véase Silveiro de Barros, M., *Direito da Segurança Social*, cit., pág. 20, y págs. 91 y ss.
[40] Cfr. artículo 20, párrafo primero.
[41] *Ibidem*, párrafo cuarto.
[42] *Ibidem*, párrafo quinto.

Luxemburgo no cita doctrina científica en la fundamentación jurídica de sus fallos»[43], aunque no esté prohibido en ningún lado que lo haga (en unas denominadas «instrucciones prácticas relativas a los recursos directos y a los recursos de casación»[44] de que conoce el Tribunal de Luxemburgo, se afirma que «con el fin de facilitar la labor del Tribunal de Justicia se presentan, como anexo a un escrito procesal, copias de resoluciones judiciales, *de referencia a la doctrina* o de actos legislativos, éstas deberán ir separadas de los demás documentos anexos»[45]), aunque matizando —para poner de relieve la libertad de criterio de que goza el Abogado General— que «es frecuente, sin embargo, que el Abogado General cite doctrina científica en sus "conclusiones", al efecto de fundamentarlas»[46].

La primera de la serie de tres Sentencias del mismo año a que acabo de hacer referencia es la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 febrero 2006[47], resolviendo una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo austríaco. La cuestión prejudicial se refería a cierta prestación del seguro austríaco de dependencia, discutiéndose si la misma tenía o no carácter contributivo, a los efectos del artículo 4, apartado 2 ter, del Reglamento (CEE) núm. 1408/71. Ante todo, debo aclarar que doctrinalmente se ha puesto de relieve que existe una gran analogía entre el Derecho alemán de la Seguridad Social y el Derecho austríaco de la Seguridad Social, también en materia de prestaciones de dependencia[48]. A pesar de que —como ya puse de relieve antes, la legislación portuguesa en materia de dependencia y la legislación centroeuropea sobre el mismo tema han de considerarse como rigurosamente asimétricas (e incluso, recíprocamente exóticas)—, el Gobierno portugués expresó sus observaciones escritas acerca del problema litigado, razonándose en ellas —según afirma el Abogado General, en sus «conclusiones»— lo siguiente: 1) «en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia han presentado observaciones el Land de Salzburgo, los Gobiernos neerlandés, austriaco, portugués, finlandés y del Reino Unido, y la Comisión»[49]; 2) «el Land de Salzburgo, demandado en el procedimiento, los Gobiernos austriaco, portugués y finlandés, así como el Gobierno del Reino Unido, consideran que —a diferencia de la asignación de asistencia federal— la asignación de asistencia del Land constituye una prestación especial no contributiva»[50]; y 3) «el Land de Salzburgo y los Gobiernos que han presentado observaciones (excepto el Gobierno portugués) intentan restringir el alcance del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68»[51], teniendo en cuenta que «el Land de Salzburgo y los Gobiernos que han presentado observaciones (excepto el Gobierno portugués) consideran, además, que no es posible invocar el Reglamento nº 1612/68 cuando —como en el presente asunto— no existe ninguna relación entre la concesión de la prestación y la condición objetiva de trabajador de la solicitante»[52]. Por lo demás, las observaciones del Gobierno portugués también aparecen reflejadas en la fundamentación jurídica de la Sentencia, indicándose resumidamente en ella que «una asignación de asistencia como la prevista por la Salzburger Pflegegeldgesetz no constituye una prestación especial de carácter no contributivo en el sentido del artículo 4, apartado 2 *ter,* del Reglamento (CEE) nº 1408/71 …, sino una prestación de enfermedad en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento»[53].

[43] Véase Martínez Girón, J., «La cita nominal de doctrina científica por la jurisprudencia laboral. Un estudio de Derecho comparado», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 150 (2011), págs. 346-347.
[44] *Ibidem*, pág. 347.
[45] *Ibidem*.
[46] *Ibidem*.
[47] Asunto C-286/03 (Hosse).
[48] Véase Martínez Girón, J., «Las estructuras normativas del Derecho austríaco del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio comparado con el Derecho alemán», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. III (2011), págs. 89 y ss.
[49] Cfr. marginal 9.
[50] Cfr. marginal 46.
[51] Cfr. marginal 102.
[52] Cfr. marginal 105.
[53] Cfr. su «Fallo», apartado 1).

La segunda Sentencia de la «trilogía» citada es una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 julio 2006[54], resolviendo una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social. La cuestión se refería a la necesidad de tener en cuenta o no, a efectos de lo dispuesto en los artículos 3, 13, apartado 2, 67 y 72 del Reglamento (CEE) núm. 1408/71, el período de servicio militar obligatorio cumplido en España por un emigrante español en Alemania, que pretendía hacer valer dicho cómputo para lucrar las prestaciones contributivas de desempleo reguladas en el Libro Tercero del Código alemán de Seguridad Social[55]. Quizá por estar implicado un ciudadano español, y a la vista de la relativa proximidad existente entre las legislaciones portuguesa y española en materia de prestación contributiva por desempleo, el Gobierno portugués presentó sus alegaciones u observaciones escritas (por cierto, no mencionadas en la fundamentación jurídica de la Sentencia), resultando que el Abogado General se refiere abundosamente a las mismas, cabiendo resumir sus referencias a ellas, en lo esencial, en los siguientes términos literales: 1) «tal como con razón alega el Gobierno portugués, el artículo 67, apartado 1, no deja de ser aplicable por el mero hecho de que se aplique el artículo 71, apartado 1, letra b), inciso ii)»[56], dado que, «a mi entender, eso es algo que se desprende claramente del sistema y del tenor literal de dichas disposiciones»[57]; 2) «el Gobierno portugués alega que el servicio militar del demandante debe ser computado por la parte demandada»[58], teniendo en cuenta que «dicho Gobierno cita la sentencia Warmerdam-Steggerda en apoyo de la tesis según la cual la institución competente a la que se aplica el artículo 67 debe comprobar no si el servicio militar está reconocido como período de seguro o de empleo con arreglo a la legislación del Estado en el que ha sido cubierto, sino si habría sido considerado como un período de seguro en el supuesto de haber sido cubierto en el Estado de la institución competente, a saber, Alemania»[59]; y 3) «discrepo de esa interpretación»[60], pues «considero que el Gobierno portugués se centra únicamente en la salvedad final contenida en el artículo 67, apartado 1»[61], pero «el efecto que produce dicha salvedad es que los períodos de empleo sólo pueden totalizarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 67, apartado 1, a condición de que hubieran sido considerados como períodos de seguro en el supuesto de haber sido cubiertos bajo la legislación de la institución competente»[62]. El resultado fue, sin embargo, que estas detalladas y puntillosas observaciones del Gobierno portugués no se tuvieron en cuenta por el Tribunal de Luxemburgo. En efecto, lo que falló esta Sentencia fue que, «en circunstancias como las del asunto principal, el artículo 3 del Reglamento nº 1408/71 …, no se opone a que una institución competente, a efectos del examen del derecho a las prestaciones por desempleo, no compute, en el cálculo de los períodos de seguro cubiertos, un período de servicio militar obligatorio realizado en otro Estado miembro»[63].

Consuma la «trilogía» la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 julio 2006[64], en relación con una cuestión prejudicial planteada desde un tribunal finlandés [literalmente, «esta petición se presentó en el marco de un litigio interpuesto por la Sra. Nikula ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo Supremo de Finlandia) contra una resolución de la Lapin verotuksen oikaisulautakunta (Inspección tributaria de Laponia) relativa al importe de la renta imponible tenida en cuenta en el año 2000 para el cálculo de sus cotizaciones al seguro de enfermedad»][65]. Esta cuestión

[54] Asunto C-372/02 (Adanez-Vega).
[55] Sobre el tema, véase Brecht-Heitzmann, H., «Las fuentes normativas del Derecho alemán de la Seguridad Social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 18 (2019), págs. 199 y ss.
[56] Cfr. marginal 56.
[57] *Ibidem*.
[58] Cfr. marginal 67.
[59] *Ibidem*.
[60] Cfr. marginal 68.
[61] *Ibidem*.
[62] *Ibidem*.
[63] Cfr. su «Fallo», apartado 3).
[64] Asunto C-50/05 (Nikula).
[65] Cfr. marginal 2.

prejudicial se refería a la obligación o no de incluir en la base de las cotizaciones de las prestaciones de enfermedad y maternidad las pensiones o rentas abonadas por una institución de otro Estado miembro. Consta en la Sentencia que presentaron alegaciones los Gobiernos español y portugués (además de los Gobiernos finlandés, neerlandés y noruego)[66], refiriéndose a ellas el Abogado General en sus «conclusiones», en los siguientes términos literales: 1) «según la Comisión, el Tribunal de Justicia expresa así una postura general, que impide que los ingresos sobre los que se establece el cálculo de las cotizaciones al seguro de enfermedad incluyan las pensiones o las rentas abonadas por otro Estado miembro»[67], teniendo en cuenta que «esta es también la opinión de los Gobiernos portugués y español en sus observaciones ante el Tribunal de Justicia»[68]; 2) «en mi opinión, la objeción formulada por la Comisión, así como por los Gobiernos español y portugués, se basa en un equívoco»[69], dado que «los Gobiernos español y portugués pretenden que, en estas condiciones, el modo de cálculo elegido por la legislación finlandesa supone exigir un aumento de cotización sin que se derive de ello una protección social suplementaria»[70], de manera que «a su juicio, no obstante, tal exigencia es contraria a las normas del Tratado CE relativas a la libre circulación de personas»[71]; y 3) «no se explica, además, cómo la aplicación de la legislación finlandesa podría estar en el origen de lo que el Gobierno portugués llama una "casi armonización de las legislaciones"»[72]. De nuevo, el Tribunal de Luxemburgo no tuvo en cuenta las alegaciones realizadas por ambos Gobiernos ibéricos. Lo que falló esta Sentencia fue que «el artículo 33, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 1408/71 …, no se opone a que, para la determinación de la base de las cotizaciones al seguro de enfermedad aplicadas en el Estado miembro de residencia del titular de pensiones abonadas por instituciones de este Estado miembro competente para otorgar prestaciones en virtud del artículo 27 de dicho Reglamento, se incluyan en dicha base, además de las pensiones percibidas en el Estado miembro de residencia, las abonadas por instituciones de otro Estado miembro, siempre y cuando las referidas cotizaciones no superen el importe de las pensiones otorgadas en el Estado miembro de residencia»[73].

Al margen ya de la «trilogía», cabe encajar en este mismo apartado de mi trabajo la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 enero 2015[74], relativa a una cuestión planteada el Tribunal Central Administrativo de Apelación de los Países Bajos (literalmente, «dado que alberga dudas acerca de si, en una situación como la controvertida en el litigio principal, existe una discriminación directa o indirecta debido a la nacionalidad, y subsidiariamente de si, en caso de que haya discriminación indirecta, ésta podría estar justificada, el Centrale Raad van Beroep decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia …[cuestión prejudicial]»)[75], refiriéndose esta cuestión prejudicial a la determinación de la legislación aplicable a una beneficiaria, que era entonces nacional de un Estado miembro (Reino Unido) empleada en el consulado de un Estado tercero (USA) radicado en el territorio de otro Estado miembro en cuyo territorio reside (Países Bajos). Me ha llamado la atención que en esta Sentencia se mencionan «las observaciones presentadas … en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes, en calidad de agente, asistido por el Sr. A. Silva Rocha, Professor», habiendo realizado yo averiguaciones acerca de este último, con

[66] Comparando los sistemas español y portugués de seguridad social, véase Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023), págs. 249 y ss.

[67] Cfr. marginal 19.

[68] *Ibidem*.

[69] Cfr. marginal 20.

[70] Cfr. marginal 24.

[71] *Ibidem*.

[72] Cfr. marginal 29.

[73] Cfr. su «Fallo», apartado 1).

[74] Asunto C-179/13 (Evans).

[75] Cfr. marginal 27. Sobre el tema aludido, véase Cabeza Pereiro, J., «La libre circulación en la Unión Europea: entre movilidad económica y ciudadanía», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 122 (2016), págs. 19 y ss.

el resultado de que obtuvo su doctorado internacional en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, habiendo realizado su tesis doctoral sobre un tema de Derecho Tributario, que le fue dirigida por un catedrático de la especialidad, que acabaría siendo Rector de la propia Universidad compostelana. En relación con el tema que me interesa, el Abogado General se limita a afirmar en sus «conclusiones» que «presentaron observaciones escritas la Sra. Evans, el Svb y los Gobiernos neerlandés y portugués, así como la Comisión»[76], teniendo en cuenta que, «con la excepción del Gobierno portugués, todos ellos presentaron también informes orales en la vista celebrada el 9 de abril de 2014»[77], habiendo fallado en este asunto el Tribunal de Luxemburgo lo siguiente: «el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 …, en relación con el artículo 16 de ese mismo Reglamento, debe interpretarse en el sentido de que, en lo que respecta al período durante el cual un nacional de un Estado miembro ha estado empleado en una oficina consular de un Estado tercero establecida en el territorio de un Estado miembro del que no es nacional pero en cuyo territorio reside, dicho nacional no está sujeto a la legislación de un Estado miembro en el sentido de esta disposición si, en virtud de la normativa del Estado miembro en el cual reside, adoptada de conformidad con el artículo 71, apartado 2, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, celebrada en Viena el 24 de abril de 1963, el referido nacional no está afiliado al régimen de seguridad social nacional»)[78].

5. ALEGACIONES DEL GOBIERNO PORTUGUÉS EN ASUNTOS SOBRE CUESTIONES PREJUDICIALES SIN CIUDADANOS PORTUGUESES IMPLICADOS, RELATIVAS AL REGLAMENTO (CE) NÚM. 883/2004

El conjunto de Sentencias sobre mi temática que me propuse analizar concluye con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 octubre 2020[79], relativa a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de Letonia [literalmente, «la Augstākā tiesa (Senāts) (Tribunal Supremo, Letonia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia …[cuestión prejudicial»][80], relativa a un asunto sobre el que he visto que, a diferencia de lo que sucede en Portugal, existe un intenso tratamiento del mismo por la doctrina científica laboralista española. Este tema es el de la asistencia sanitaria (en España, se hablaría de urgente y vital)[81] prestada por instituciones sanitarias extranjeras, distintas de las asignadas al beneficiario en cuestión por su legislación nacional aplicable, afirmando respecto de este tema la Sentencia en cuestión lo siguiente: «El artículo 20, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 …, en relación con el artículo 21, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que el Estado miembro de residencia del asegurado deniegue a este la autorización prevista en el artículo 20, apartado 1, de dicho Reglamento cuando, en ese Estado miembro, está disponible un tratamiento hospitalario cuya eficacia médica no se pone en duda, pero las

[76] Cfr. marginal 28.

[77] *Ibidem*.

[78] Cfr. su «Fallo».

[79] Asunto C-243/19 (Veselibas Ministrija). Con perspectiva española, véase Vidal Gallardo, M. M., «Asistencia sanitaria y convicciones religiosas, un motivo para la discriminación. A propósito de la Sentencia del TJUE de 29 de octubre de 2020», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 58 (2021), págs. 717 y ss.

[80] Cfr. marginal 20.

[81] Véase Sáez Lara, C., «Reintegro de gastos por asistencia sanitaria privada y asistencia sanitaria pública», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 150 (2011), págs. 349 y ss.; Arufe Varela, A., «Reintegro de gastos médicos en el extranjero», en Antonio V. Sempere Navarro (Director) y Yolanda Cano Galán (Coordinadora), *La obra jurídica de Aurelio Desdentado Bonete*, BOE (Madrid, 2021), págs. 157 y ss.; también, Vallecillo Gámez, M. R., «El reintegro de gastos por prestación de asistencia sanitaria en medios ajenos al sistema público o prestados en el extranjero: el concepto de urgencia vital», en José Luis Monereo Pérez, Pilar Rivas Vallejo, María Nieves Moreno Vida, Francisco Vila Tierno y Juan Carlos Álvarez Cortés (Directores), *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19. Tomo I*, Thomson Reuters Aranzadi (Cizur Menor-Navarra, 2021), págs. 1449 y ss.

creencias religiosas de dicha persona reprueban el método de tratamiento empleado»[82]. Curiosamente, no se hace alusión en la Sentencia al hecho de que el Gobierno portugués hubiese presentado sus alegaciones u observaciones (quizá porque no fueron escritas), a título de «*amicus curiae*», en este caso (literalmente, «consideradas las observaciones presentadas … en nombre del Gobierno letón, … en nombre del Gobierno italiano, … en nombre del Gobierno polaco, … en nombre de la Comisión Europea», así como «oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de abril de 2020»), aunque resulta evidente que el Gobierno portugués alegó en este caso (a pesar de la aparente falta de existencia de cualquier punto de conexión portugués, pues resultaba evidente que la beneficiaria implicada en este caso era de nacionalidad letona), dada la referencia al mismo contenida en las «conclusiones» del Abogado General, a cuyo tenor «en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el 13 de febrero de 2020, A, el Ministerio de Sanidad, los Gobiernos letón y portugués y la Comisión presentaron observaciones orales»[83].

6. CONCLUSIONES

A diferencia de lo que sucede en España, el planteamiento de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Luxemburgo desde los tribunales portugueses, sobre asuntos de Derecho de la Seguridad Social, es inexistente, en el momento en que realizo este escrito. Se trata, sin embargo, de un tema que no merece en absoluto la indiferencia del Gobierno portugués, al existir rastros de su interés en tales asuntos, que yo he recopilado y analizado aquí, a propósito de cuestiones prejudiciales planteadas desde tribunales de otros Estados miembros, relativas a la interpretación y aplicación de los Reglamentos sustantivos de coordinación de las legislaciones nacionales de seguridad social, habiendo centrado yo mi pesquisa tanto en casos relativos al Reglamento (CEE) núm. 1408/71, actualmente derogado, como en los relativos al vigente Reglamento (CE) núm. 883/2004. Se trata de un conjunto de siete casos, en dos de los cuales la presentación de alegaciones u observaciones por parte del Gobierno portugués, a título de «*amicus curiae*», resulta perfectamente comprensible, al tratarse de casos en que se encontraban implicados ciudadanos portugueses en las correspondientes cuestiones prejudiciales (en uno, a título de potencial beneficiario de prestaciones; en el otro, a título de empresario cotizante), mientras que en los cinco casos restantes dicho punto de conexión portugués no existía. De ahí que en ellos no me haya limitado a analizar las referencias a las observaciones realizadas por el Gobierno portugués en la fundamentación jurídica de las correspondientes sentencias del Tribunal de Luxemburgo, sino que la haya ampliado asimismo al comentario efectuado sobre tales observaciones por el Abogado General del Tribunal de Justicia, en sus «conclusiones» relativas a tales casos. En este tipo de asuntos sobre cuestiones prejudiciales sin punto de conexión portugués, sobresale una «trilogía» de casos de 2006 (período en el cual, como se indicó en las páginas que anteceden, se introdujo en la legislación portuguesa de seguridad social el llamado factor de sostenibilidad, que constituye una inequívoca expresión del compromiso portugués por salvaguardar la viabilidad futura de uno de los pilares indiscutibles sobre los que se asienta nuestro Estado de bienestar), cabiendo resaltar asimismo que en uno de los casos de esta «trilogía» el punto de conexión implicado era español (un potencial beneficiario de prestaciones contributivas de desempleo, que pretendía se le computasen como períodos cotizados los de cumplimiento del servicio militar obligatorio), lo que quizá explica la minuciosa y detallada intervención del Gobierno portugués, siempre a título de «*amicus curiae*», en la tramitación del mismo.

[82] Cfr. su «Fallo», apartado 1).

[83] Cfr. marginal 36.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arufe Varela, A., «Los equívocos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el principio de automaticidad de las prestaciones. Su verificación a través del derecho alemán de la seguridad social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 77 (2008).

Arufe Varela, A., *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier (Barcelona, 2019).

Arufe Varela, A., «Reintegro de gastos médicos en el extranjero», en Antonio V. Sempere Navarro (Director) y Yolanda Cano Galán (Coordinadora), *La obra jurídica de Aurelio Desdentado Bonete*, BOE (Madrid, 2021).

Arufe Varela, A., «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por "vivienda compartida"», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 34 (2023).

Arufe Varela, A., «Un reto inaplazable para una seguridad social del siglo XXI, especialmente desde la perspectiva del Derecho comparado: el reconocimiento de la dependencia como riesgo, y su configuración como contingencia contributiva», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 36 (2023).

Arufe Varela, A., «Inconformismo alemán, en comparación con la autocomplacencia española, respecto de la regulación de la protección por dependencia, en cuanto que verdadera contingencia de seguridad social del siglo XXI. A propósito de la Ley alemana de Apoyo y alivio para la atención por dependencia de 2023», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 40 (2024).

Ballester pastor, A., «El comprometido complemento de pensiones por maternidad en España y su improbable acomodo a la normativa y jurisprudencia antidiscriminatoria de la Unión Europea», *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 6, núm. 1 (2016).

Ballester Pastor, A., «El desempleo del personal al servicio del hogar familiar y la punta del iceberg. Comentario a la STJUE de 24 de febrero de 2022, C-389/20», en Guillermo Emilio Rodríguez Pastor y José María Goerlich Peset (Directores), *La seguridad social en su jurisprudencia. Estudios ofrecidos a Jesús García Ortega con motivo de su jubilación*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2025).

Brecht-Heitzmann, H., «Las fuentes normativas del Derecho alemán de la Seguridad Social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 18 (2019).

Brecht-Heitzmann, H., Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Schutz vor Diskriminierung für weibliche Hausangestellte», *ZESAR-Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, núm. 2 (2023).

Cabeza Pereiro, J., «La libre circulación en la Unión Europea: entre movilidad económica y ciudadanía», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 122 (2016).

Gárate Castro, J. y Maneiro Vázquez, Y. (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a Mª. Emilia Casas Baamonde*, Universidad de Santiago de Compostela-Servicio de Publicaciones (Santiago de Compostela, 2020).

Martínez Girón, J., «La cita nominal de doctrina científica por la jurisprudencia laboral. Un estudio de Derecho comparado», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 150 (2011).

Martínez Girón, J., «Las estructuras normativas del Derecho austríaco del Trabajo y de la Seguridad Social. Estudio comparado con el Derecho alemán», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. III (2011).

Martínez Girón, J., «La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán», *Revista de Derecho Social*, núm. 72 (2015).

Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «El "amicus curiae" en el contencioso judicial norteamericano de seguridad social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 2 (2015).

Martínez Girón, J., «Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Sobre la nueva Ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44 (2016).

Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Las asociaciones deportivas modestas y sus responsabilidades como empresarios en orden a las prestaciones de seguridad social. A propósito del caso *Luisito* de la Cultural y Deportiva Leonesa», en Antonio Millán Garrido (Coordinador), *Asociacionismo deportivo: diagnóstico y perspectivas*, Reus (Madrid, 2017).

Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023).

Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., «Contratación temporal y a tiempo parcial», en Susana Rodríguez Escanciano y Henar Álvarez Cuesta (Directoras), *Avanzando en transiciones justas en la Unión Europea: el trabajo decente como motor de cambio*, Tirant lo Blanch (Valencia, 2024).

Martínez Girón, J., Arufe Varela, A. y Carril Vázquez, X. M., *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017).

Martínez Girón, J., Arufe Varela, A. y Carril Vázquez, X. M., *Derecho crítico del Trabajo. Critical labor law*, 5ª ed., Atelier (Barcelona, 2025).

Martínez Moreno, C., «Sentencia de 8 de mayo de 2019, *Villar Láiz*, asunto C-161/18», en Javier Gárate Castro y Yolanda Maneiro Vázquez (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a Mª. Emilia Casas Baamonde*, Universidad de Santiago de Compostela-Servicio de Publicaciones (Santiago de Compostela, 2020).

Monereo Pérez, J. L. y Guindo Morales, S., «La discriminación indirecta en la forma de cálculo de la pensión de jubilación en la modalidad contributiva de las mujeres trabajadoras con contrato laboral a tiempo parcial a propósito del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 2019, asunto C-161/18: Villar Láiz», *La Ley Unión Europea*, núm. 73 (2019).

Monereo Pérez, J. L. y López Insua, B. M., «Discriminación indirecta y reconocimiento de las prestaciones por desempleo a las empleadas del hogar: un punto de partida para la consecución de una plena igualdad», *La Ley Unión Europea*, núm. 101 (2022).

Monereo Pérez, J. L. y López Vico, S., «El controvertido complemento por brecha de género español y su larga trayectoria legislativa y jurisprudencial: Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 2025. Asuntos acumulados C-623/23: Melbán y C-626/23: Sergamo», *La Ley Unión Europea*, núm. 139 (2025).

Nieto Rojas, P., «La intensidad de la acción protectora de los trabajadores a tiempo parcial y su incidencia en la brecha prestacional: a propósito de las STJUE Villar Láiz y STC 92/2019», *Trabajo y Derecho: Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 59 (2019).

Quintero Lima, M. G., «El tratamiento discriminatorio de la —ausencia de— protección por desempleo en el sistema especial de empleo en el hogar: Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de febrero de 2022 (asunto C-389/20)», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 468 (2022).

Sáez Lara, C., «Reintegro de gastos por asistencia sanitaria privada y asistencia sanitaria pública», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 150 (2011).

Santos Silva, N., «Las "pensiones europeas" en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 44 (2025).

Santos Silva, N., «La complejidad jurídica extrema de los expedientes administrativos a los que se aplican los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los Estados miembros. Un análisis inductivo de jurisprudencia portuguesa comparada con el Derecho español sobre el tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 47 (2026).

Santos Silva, N., «El cumplimiento por Portugal de los preceptos de la Carta Social Europea revisada en materia de seguridad social. Un análisis comparado con el Derecho español, por la vía de control de informes gubernamentales», *Lex social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 16, núm. 1 (2026).

Silveiro de Barros, M., «La protección social por dependencia en Portugal. Un estudio de Derecho comparado, comunitario europeo e internacional», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 12 (2017).

Silveiro de Barros, M., «La protección social de las personas dependientes en Portugal», *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 8 (2017).

Silveiro de Barros, M., «La protección social de las personas mayores en Portugal. El sistema de protección de la dependencia», en Salvador Perán Quesada y Francisco Vila Tierno (Directores), *La protección de seguridad social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Bomarzo (Albacete, 2022).

Silveiro de Barros, M., *Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2024).

Vidal Gallardo, M. M., «Asistencia sanitaria y convicciones religiosas, un motivo para la discriminación. A propósito de la Sentencia del TJUE de 29 de octubre de 2020», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 58 (2021).

Vallecillo Gámez, M. R., «El reintegro de gastos por prestación de asistencia sanitaria en medios ajenos al sistema público o prestados en el extranjero: el concepto de urgencia vital», en José Luis Monereo Pérez, Pilar Rivas Vallejo, María Nieves Moreno Vida, Francisco Vila Tierno y Juan Carlos Álvarez Cortés (Directores), *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19. Tomo I*, Thomson Reuters Aranzadi (Cizur Menor-Navarra, 2021).