

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 23 de febrero de 1995 *

1. La petición de decisión prejudicial objeto del presente procedimiento se refiere a la interpretación del apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Argelina Democrática y Popular, firmado en Argel el 26 de abril de 1976 y aprobado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 2210/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978¹ (en lo sucesivo, «Acuerdo»).

Más en concreto, el tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre pregunta si los subsidios complementarios concedidos por el Fonds national de solidarité están comprendidos en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo y si, con arreglo a la misma disposición, puede acogerse también a ellos el cónyuge no activo de un trabajador argelino ya fallecido.

2. En primer lugar, es necesario recordar los términos esenciales del Acuerdo y la normativa comunitaria aplicable en la materia, así como las disposiciones nacionales aplicables.

El Acuerdo tiene por objeto promover una cooperación global entre las Partes Contratantes a fin de contribuir al desarrollo económico y social de Argelia y de favorecer el fortalecimiento de sus relaciones (artículo 1). Esta cooperación se establece y organiza en tres ámbitos: el económico, financiero y técnico (Título I), el de los intercambios comerciales (Título II) y el de la mano de obra (Título III).

Por consiguiente, por lo que respecta al presente asunto, son aplicables las disposiciones contenidas en el Título III, es decir, las relativas al sector de la mano de obra. En particular, el apartado 1 del artículo 39, disposición cuya interpretación se solicita, prevé que, salvo lo dispuesto en los apartados siguientes, los trabajadores de nacionalidad argelina y los miembros de su familia que residan con ellos se beneficiarán, en el sector de la Seguridad Social, de un régimen caracterizado por la ausencia de cualquier discriminación basada en la nacionalidad con respecto a los propios nacionales de los Estados miembros donde estén empleados. Los apartados siguientes establecen: la concesión a los trabajadores argelinos de la totalización de los períodos de seguro, empleo o residencia cumplidos en los diferentes Estados miembros, por lo que respecta a determinadas prestaciones (apartado 2); la concesión de las prestaciones familiares para los miembros de su familia que residan dentro de la Comuni-

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 263, p. 1; EE 11/08, p. 70.

dad (apartado 3); y la libre transferencia a Argelia de las pensiones y rentas de jubilación (apartado 4). El régimen que se establece en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 39 está supeditado al requisito de la reciprocidad con respecto a los trabajadores nacionales de los Estados miembros empleados en Argelia (apartado 5). A continuación, el apartado 1 del artículo 40 confía al Consejo de Cooperación la tarea de adoptar, durante el primer año tras la entrada en vigor del Acuerdo, las disposiciones para la aplicación de los principios mencionados en el artículo 39. Por último, con arreglo a los artículos 42 y 43 del Acuerdo, que figuran entre las disposiciones generales y finales (Título IV), dicho Consejo de Cooperación, que está compuesto, por una parte, por miembros del Consejo y de la Comisión de las Comunidades Europeas y, por otra, por miembros del Gobierno argelino, dispone, para la consecución de los objetivos fijados en el Acuerdo, de la facultad de adoptar decisiones obligatorias para las Partes Contratantes.

3. Dicho esto por lo que respecta al Acuerdo, señalo, a continuación, que el Reglamento (CEE) n° 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, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplacen dentro de la Comunidad,² se aplica, conforme al apartado 1 de su artículo 2, «a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que están o hayan estado sometidos a la legislación de uno o de 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 a sus supervivientes». El artículo 4 del mismo Reglamento, que delimita su ámbito de aplicación *ratione materiae*, cita en primer lugar, en su apartado 1, las ramas de Seguridad Social a las que se aplica el Reglamento, entre las que figuran, a efectos del presente asunto, las prestaciones de vejez [letra c)], añadiendo después, en el apartado 2, que dicho Reglamento «se aplicará a los regímenes de Seguridad Social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empresario [...] referentes a las prestaciones mencionadas en el apartado 1». Por el contrario, con arreglo al apartado 4 del artículo 4, quedan excluidos de su ámbito de aplicación, entre otros, los sectores de la asistencia social y médica.

Como consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento (CEE) n° 1247/92 del Consejo, de 30 de abril de 1992,³ por el que se modifica el Reglamento n° 1408/71, también las prestaciones especiales de carácter no contributivo están expresamente previstas por el propio Reglamento y se encuentran comprendidas, siempre que se reúnan determinados requisitos, en la Seguridad Social. En efecto, el Reglamento n° 1247/92 añadió al apartado 2 del artículo 4 del Reglamento n° 1408/71 un apartado 2 *bis*, con arreglo al cual el ámbito de aplicación material de dicho Reglamento se extiende «a las prestaciones especiales de carácter no contributivo sujetas a una legislación o a un régimen distintos de los mencionados en el apartado 1 o que están excluidas en virtud del apartado 4, cuando dichas prestaciones vayan destinadas:

a) bien a cubrir, con carácter supletorio,

2 — Véase la versión codificada por el Reglamento (CEE) n° 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53).

3 — DO L 136, p. 1.

complementario o accesorio, las posibilidades correspondientes a las ramas contempladas en las letras a) a h) del apartado 1; b) bien a asegurar únicamente la protección específica de los minusválidos».

Por último, el artículo 10 *bis* del Reglamento n° 1408/71, cuya inserción se produjo también en virtud del Reglamento n° 1247/92, ordena la imposibilidad de exportar tales prestaciones, estableciendo que las personas a las que se aplica el Reglamento «gozarán de las prestaciones especiales en metálico de carácter no contributivo mencionadas en el apartado 2 *bis* del artículo 4 exclusivamente en el territorio del Estado miembro en el que residan y con arreglo a la legislación de dicho Estado, siempre que estas prestaciones se mencionen en el Anexo 2 *bis*. Las prestaciones serán satisfechas por la institución del lugar de residencia y a su cargo». El Anexo II *bis* contiene, en la letra E (Francia), entre otras, la siguiente mención: «a) Subsidio complementario del Fonds national de solidarité (Ley de 30 de junio de 1956)».

4. Por lo que respecta a las disposiciones nacionales aplicables en el presente asunto, debe recordarse, en primer lugar, que, mediante Ley de 30 de junio de 1956, se creó en Francia un Fonds national de solidarité (en lo sucesivo, «FNS»), para favorecer una política general de protección de las personas de edad avanzada. En particular, el FNS concede un subsidio complementario a los beneficiarios de una pensión de vejez o de invalidez cuando se trata de personas que no disponen de recursos suficientes. Dicho subsidio está previsto en el Capítulo 5 del Título I, relativo precisamente a las personas de

edad avanzada, del nuevo code de la sécurité sociale, más en particular, en los artículos L. 815-1 a L. 815-11, que establecen, entre otras cosas, los requisitos para obtenerlo.

Concretamente, pueden percibir el subsidio complementario los ciudadanos franceses residentes en el territorio nacional (artículo L. 815-2 del code de la sécurité sociale). También los extranjeros residentes en Francia pueden percibirlo, pero siempre que se haya firmado un convenio internacional de reciprocidad en la materia (artículo L. 815-5 del mismo code).⁴

5. Paso ahora a examinar los hechos que dieron lugar al presente procedimiento. La Sra. Krid, de nacionalidad argelina, reside en Francia, donde nunca ha desarrollado actividad laboral alguna. En su condición de viuda de un nacional argelino que desarrolló toda su actividad laboral en Francia, la Sra. Krid percibe, desde el 1 de noviembre de 1992, una pensión de viudedad que le abona la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (en lo sucesivo, «CNAVTS»), es decir, el mismo organismo que había pagado la pensión de vejez del Sr. Krid hasta el día de su fallecimiento.

4 — A este respecto, debe destacarse que, como indicó el propio órgano jurisdiccional nacional en la resolución de remisión, mediante resolución de 22 de enero de 1990 el Conseil constitutionnel declaró anticonstitucional la disposición de que se trata, debido a que «la exclusión de los extranjeros que residen habitualmente en Francia del disfrute del subsidio complementario, en la medida en que no puedan invocar compromisos internacionales o reglamentos adoptados de acuerdo con éstos, incumple el principio constitucional de igualdad» (*Revue de droit social*, 1990, p. 352).

Como consecuencia de la negativa de la CNAVTS a concederle el subsidio complementario del Fonds national de solidarité, con arreglo a la Ley de 30 de junio de 1956, antes citada, a causa de su nacionalidad argelina, la Sra. Krid interpuso un recurso ante el tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, ante el que alegó que tenía derecho a la prestación solicitada, conforme al apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo.

6. En consecuencia, por considerar controvertida la interpretación del Reglamento n° 1247/92 que, como he dicho, amplió expresamente el concepto de Seguridad Social, para comprender también en él las prestaciones especiales de carácter no contributivo, entre ellas, precisamente, la que es objeto de discusión en el presente asunto, el órgano jurisdiccional nacional planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia. Dicho órgano jurisdiccional pregunta: a) si la prestación de que se trata, mencionada expresamente en el Reglamento n° 1247/92, corresponde únicamente a los nacionales comunitarios o también, con arreglo al apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo, a los nacionales argelinos; b) si, por analogía, dicho subsidio puede abonarse también a los nacionales de los países que hayan celebrado con la CEE un Acuerdo de Cooperación en materia de Seguridad Social: Marruecos, Túnez, etc.

Prescindiendo de su formulación, no precisamente ortodoxa, las cuestiones planteadas pretenden, esencialmente, que se determine si la prestación objeto de litigio está incluida en la Seguridad Social y, por consiguiente, en el ámbito de aplicación del apartado 1 del

artículo 39 del Acuerdo, con el resultado de que puede percibirla también la viuda de un trabajador argelino que sigue residiendo en el territorio del Estado miembro en el que su marido desarrolló su actividad laboral.

7. Debe recordarse, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia se pronunció ya, en las sentencias Kziber⁵ y Yousfi,⁶ sobre la interpretación del apartado 1 del artículo 41 del Acuerdo de Cooperación con Marruecos,⁷ norma redactada en términos idénticos a los del apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo objeto de litigio. En dichas sentencias, tras recordar los requisitos que debe reunir una disposición de un Acuerdo para producir efectos directos, se afirma con toda claridad que «del tenor literal del apartado 1 del artículo 41, así como del objeto y la naturaleza del Acuerdo en que se incluye este artículo, resulta que esta disposición puede ser aplicada directamente».⁸

En las mismas sentencias, el Tribunal de Justicia declaró además que «el concepto de Seguridad Social que figura en el apartado 1 del artículo 41 del Acuerdo debe comprenderse por analogía con el concepto idéntico que figura en el Reglamento (CEE) n° 1408/71».⁹

5 — Sentencia de 31 de enero de 1991 (C-18/90, Rec. p. I-199).

6 — Sentencia de 20 de abril de 1994 (C-58/93, Rec. p. I-1353).

7 — Acuerdo firmado en Rabat el 27 de abril de 1976 y aprobado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 2211/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978 (DO L 264, p. 1; EE 11/09, p. 1).

8 — Sentencia Kziber, antes citada, apartado 23; sentencia Yousfi, antes citada, apartado 17.

9 — Sentencia Kziber, antes citada, apartado 25; sentencia Yousfi, antes citada, apartado 24.

8. Desde el momento en que, como he dicho anteriormente, el apartado 1 del artículo 41 del Acuerdo de Cooperación con Marruecos y la norma de que se trata en el presente asunto son idénticas y, además, están contenidas en Acuerdos paralelos, está claro que las afirmaciones que acaban de mencionarse se aplican también al caso de autos. Por otra parte, el efecto directo del apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo y el hecho de que el concepto de Seguridad Social que contiene deba ser interpretado por referencia al concepto correspondiente que figura en el Reglamento n° 1408/71 constituyen dos elementos que no se han discutido en ningún momento en el curso del presente procedimiento.

A continuación, teniendo en cuenta que tampoco se discute que la Sra. Krid, en su condición de miembro de la familia de un trabajador argelino, está comprendida de pleno derecho en el ámbito de aplicación *ratione personae* del apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo, sólo falta comprobar si las prestaciones complementarias concedidas por el FNS están comprendidas en el concepto de Seguridad Social con arreglo al Reglamento n° 1408/71 y, por eso mismo, en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo.

9. Ahora bien, aunque, como he señalado anteriormente, el apartado 4 del artículo 4 del Reglamento n° 1408/71 excluye expresamente de su ámbito de aplicación, entre otros, el sector de la asistencia social, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha afirmado reiteradamente que las prestaciones del FNS cumplen una doble función, «que, por una parte, consiste en garantizar un mínimo de medios de vida a las personas que los

necesitan y, por otra parte, asegurar un complemento de ingresos a los beneficiarios de insuficientes prestaciones de Seguridad Social». ¹⁰ De ello resulta que, según lo que ha declarado el propio Tribunal de Justicia en relación con el subsidio del FNS, «en la medida en que dicha legislación otorga derecho a prestaciones complementarias destinadas a aumentar el importe de las pensiones de la Seguridad Social, al margen de cualquier apreciación sobre las necesidades y situaciones individuales que caracterizan a la asistencia social, esta legislación depende del régimen de Seguridad Social en el sentido del Reglamento n° 1408/71». ¹¹

A esto debe añadirse que, justamente para tener en cuenta dicha jurisprudencia, el Reglamento n° 1247/92 extendió expresamente el ámbito de aplicación material del Reglamento n° 1408/71 a las «prestaciones especiales de carácter no contributivo» cuando, como sucede en el caso de autos, «vayan destinadas [...] a cubrir, con carácter supletorio, complementario o accesorio, las posibilidades correspondientes a las ramas» expresamente contempladas en el apartado 1 del artículo 4, entre las que figuran precisamente las prestaciones de vejez.

10. A la luz de todo lo anterior, parece cuando menos singular la tesis del Gobierno británico, según la cual las modificaciones introducidas en la materia mediante el Regla-

10 — Sentencia de 24 de febrero de 1987, Giletti y otros (asuntos acumulados 379/85, 380/85, 381/85 y 93/86, Rec. p. 955), apartado 10.

11 — Sentencia Giletti y otros, antes citada, apartado 11, y sentencia de 12 de julio de 1990, Comisión/Francia (C-236/88, Rec. p. I-3163), apartado 10.

mento nº 1247/92 hacen aún más evidente que las prestaciones especiales de carácter no contributivo no están comprendidas en la Seguridad Social, con la consecuencia de que, por una parte, dichas prestaciones son ajenas al ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo y, por otra, el Tribunal de Justicia debe revisar su propia jurisprudencia en la materia.

Por consiguiente, me limito a recordar, a este respecto, que el propio Reglamento nº 1247/92 explica que la inclusión del apartado 2 *bis* se consideró necesaria para «tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual determinadas prestaciones contempladas por las legislaciones nacionales pueden pertenecer simultáneamente a la Seguridad Social y a la asistencia social, debido a su ámbito de aplicación personal, sus objetivos y sus normas de desarrollo». ¹²

11. En definitiva, considero que no puede haber duda en cuanto al hecho de que una prestación nacional como aquella de la que se trata en el procedimiento principal está comprendida en el ámbito de la Seguridad Social con arreglo a la letra a) del apartado 2 *bis* del artículo 4 del Reglamento nº 1408/71, en la medida en que va dirigida a completar la pensión de vejez contemplada en la letra c) del apartado 1 del artículo 4, aun cuando, teniendo en cuenta algunas de sus caracterís-

ticas (carácter no contributivo), sea de naturaleza asistencial.

Dado que el concepto de Seguridad Social contemplado en el apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo debe interpretarse de forma idéntica al que figura en el Reglamento nº 1408/71, de ello resulta que esto es válido también, en principio, para los solicitantes de nacionalidad argelina que sean trabajadores o miembros de la familia de un trabajador en el sentido y a los efectos de las disposiciones aplicables del Acuerdo.

12. En relación con este último aspecto, deben hacerse algunas observaciones sobre la tesis sostenida por el Gobierno francés durante el procedimiento. En efecto, aun sin negar que el cónyuge de un trabajador argelino está comprendido en el ámbito de aplicación *ratione personae* del apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo y que la prestación objeto de litigio lo está en el ámbito de aplicación *ratione materiae* de la misma norma, este Gobierno afirma que dicha prestación no puede extenderse a la viuda de un trabajador argelino, porque, lejos de constituir un derecho derivado, es decir, adquirido por ser miembro de la familia de un trabajador, se trata de un derecho propio que corresponde, por consiguiente, a toda persona que cumpla los requisitos exigidos por la normativa nacional de que se trata. De ello resulta, según el Gobierno francés, que la Sra. Krid, en su condición de nacional argelina que nunca ejerció una actividad laboral en el territorio del Estado miembro de que se trata

12 — Tercer considerando.

y cuyo marido (trabajador) ha fallecido, no tiene derecho a percibir el subsidio complementario objeto de litigio, teniendo en cuenta además que el Convenio celebrado en 1980 entre Francia y Argelia no contiene ninguna cláusula de reciprocidad en la materia.

En apoyo de su tesis, el Gobierno francés invoca la distinción entre derechos propios y derechos derivados, distinción introducida por el propio Tribunal de Justicia en algunas sentencias en las que se pronunció sobre el ámbito de aplicación personal del Reglamento n° 1408/71.¹³ En efecto, en dichas sentencias el Tribunal de Justicia declaró que, mientras quienes reúnen la condición de trabajadores pueden reivindicar sus derechos a las prestaciones contempladas por el Reglamento n° 1408/71 en cuanto que *derechos propios*, los miembros de la familia de un trabajador pueden reivindicar únicamente los *derechos derivados*, es decir, los derechos adquiridos en su condición de miembros de la familia de un trabajador.

13. Esta jurisprudencia no es aplicable. En efecto, el apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo se limita a recoger el principio de no discriminación entre trabajadores argelinos y su familia, por un lado, y nacionales franceses, por otro. Ello significa, simplemente, que el ámbito de aplicación personal del artículo 39 del Acuerdo es distinto de el del Reglamento n° 1408/71, circunstancia

que ciertamente no puede sorprender, si se tienen en cuenta el alcance y la finalidad diferentes del Acuerdo de que se trata.

Además, el propio Tribunal de Justicia se expresó ya en este sentido en la sentencia Kziber, varias veces citada, en la que, pronunciándose sobre el alcance de los derechos de un miembro de la familia de un trabajador marroquí respecto a una prestación de desempleo juvenil, afirmó que «el principio de la ausencia de cualquier discriminación basada en la nacionalidad en el sector de la Seguridad Social, establecido en el apartado 1 del artículo 41, implica que al interesado, que cumple todos los requisitos exigidos por una legislación nacional para disfrutar de las prestaciones de desempleo previstas a favor de los jóvenes solicitantes de empleo, no puede denegársele la concesión de dichas prestaciones por razón de su nacionalidad».¹⁴

14. Evidentemente, las mismas consideraciones se aplican, conforme al apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo, a los miembros de la familia de un trabajador argelino. De ello resulta que, dado que no se discute que el cónyuge francés de un trabajador francés, que percibe una pensión de viudedad, tendría derecho, siempre que cumpliera los demás requisitos exigidos, al subsidio complementario concedido por el FNS, la viuda de un trabajador argelino debe recibir el mismo trato.

13 — Véase la sentencia de 23 de noviembre de 1976, Kermaschek (40/76, Rec. p. 1669), apartado 8. En el mismo sentido, véase, como más reciente, la sentencia de 27 de mayo de 1993, Schmid (C-310/91, Rec. p. I-3011), apartado 12.

14 — Sentencia Kziber, antes citada, apartado 28.

15. Por consiguiente, a la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por el tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre:

«El apartado 1 del artículo 39 del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Argelina Democrática y Popular, firmado en Argel el 26 de abril de 1976 y aprobado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 2210/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978, debe ser interpretado en el sentido de que se opone a que un Estado miembro deniegue la concesión de un subsidio complementario del Fonds national de solidarité, previsto por su legislación en favor de los nacionales residentes en el territorio nacional, a la viuda de un trabajador residente en su territorio y que percibe una pensión de viudedad, por el hecho de que la interesada posee la nacionalidad argelina.»