

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 6 de marzo de 2003¹

I. Introducción

II. Normas jurídicas aplicables

A. *Derecho comunitario*

Reglamento (CEE) n° 1408/71 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 desplazan dentro de la Comunidad.²

1. El presente procedimiento prejudicial fue iniciado por el Tribunale ordinario di Roma. En el litigio principal se enfrentan el Sr. Sante Pasquini (en lo sucesivo, «demandante») y el Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (en lo sucesivo, «INPS»). La institución demandada suspendió los pagos de una pensión al demandante, que reside en Luxemburgo, para compensar de este modo los pagos en exceso que, en opinión del INPS, había realizado con anterioridad. El presente litigio versa sobre la cuestión de si el Derecho comunitario establece límites temporales para la recuperación de pagos de pensiones realizados en el pasado.

2. El artículo 49 regula —según reza su título— el «cálculo de las prestaciones cuando el interesado no cumpla simultáneamente los requisitos exigidos por todas las legislaciones con arreglo a las cuales se han cumplido períodos de seguro o de residencia, o cuando el interesado haya pedido expresamente que se aplaze la liquidación de prestaciones de vejez». Esta disposición tiene el siguiente tenor:

«1. Cuando, en un momento dado, el interesado no cumpla los requisitos exigidos para beneficiarse de las prestaciones

1 — Lengua original: alemán.

2 — En la versión resultante del Reglamento (CE) n° 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, por el que se modifica y actualiza el Reglamento (CEE) n° 1408/71 (DO 1997, L 28, p. 1).

por todas las legislaciones de los Estados miembros a las que haya estado sujeto, teniendo en cuenta, en su caso, las disposiciones del artículo 45 y/o del apartado 3 del artículo 40, pero que solamente reúne las condiciones de una o varias de aquellas, se aplicarán las siguientes disposiciones:

- a) cada una de las instituciones competentes que apliquen una legislación cuyas condiciones se cumplan, calculará el importe de la prestación debida según lo dispuesto en el artículo 46;

[...]

2. La prestación o prestaciones concedidas con arreglo a una o varias de las legislaciones afectadas, en el caso previsto en el apartado 1, serán automáticamente objeto de un nuevo cálculo según lo dispuesto en el artículo 46, a medida que se vayan cumpliendo los requisitos exigidos por una o varias de las demás legislaciones a las que el interesado haya estado sujeto, teniendo en cuenta, en su caso, lo dispuesto en el artículo 45 y teniendo en cuenta de nuevo, cuando proceda, las disposiciones del apartado 1. [...]

3. Se efectuará automáticamente un nuevo cálculo según lo dispuesto en el apartado 1, y sin perjuicio del apartado 2 del artículo 40, cuando las condiciones estipuladas por una o varias legislaciones afectadas dejen de cumplirse.»

3. El Reglamento n° 1408/71 no establece de manera expresa ningún plazo para la recuperación de las prestaciones que se hayan podido pagar sin base jurídica. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente alude a los artículos 94 y siguientes del Reglamento, expresamente mencionados por el demandante, que contienen disposiciones transitorias y finales. Por lo que respecta a las eventuales prestaciones o derechos por períodos anteriores a la entrada en vigor del Reglamento, en el artículo 94, apartado 6, párrafo primero, se dispone lo siguiente:

«Cuando la petición a que se refieren los apartados 4 o 5 sea presentada dentro de los dos años siguiente al 1 de octubre de 1972 o a la fecha de aplicación del presente Reglamento en el territorio del Estado miembro interesado, los derechos nacidos en virtud del presente Reglamento serán adquiridos a partir de la fecha precitada. En tal supuesto a tal efecto no será aplicable a las personas interesadas lo preceptuado en la legislación de los Estados miembros sobre caducidad o prescripción de derechos.»

*Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71 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 desplazan dentro de la Comunidad.*³

4. Los artículos 111 y 112 de dicho Reglamento regulan —según reza el título del

3 — En la versión resultante del Reglamento (CE) n° 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, por el que se modifica y actualiza el Reglamento (CEE) n° 1408/71 (DO 1997, L 28, p. 1).

artículo 111— la «recuperación de cantidades abonadas indebidamente por las instituciones de seguridad social y reclamaciones de los organismos de asistencia».

condiciones y dentro de los límites fijados para tales compensaciones en la legislación que aplique, como si se tratase de una cantidad pagada en exceso por ella misma, y transferirá la cantidad retenida a la institución acreedora.

El artículo 111 tiene el siguiente tenor:

«1. La institución de un Estado miembro que, al liquidar o revisar una prestación de invalidez, de vejez o de muerte (pensiones) con arreglo a lo preceptuado en el capítulo 3 del título III del Reglamento, pague a un beneficiario una cantidad superior a la debida, podrá pedir a la institución de cualquier otro Estado miembro que deba prestaciones correspondientes al mismo beneficiario, la retención, sobre los atrasos de los correspondientes abonos periódicos, de la cantidad pagada en exceso. Esta última institución transferirá la suma retenida a la institución acreedora. Si la cantidad pagada en exceso no se pudiere deducir de los atrasos de los abonos periódicos, se aplicará lo dispuesto en el apartado 2.

2. Cuando haya pagado a un beneficiario de prestaciones una cantidad superior a la debida, la institución de un Estado miembro podrá, en las condiciones y dentro de los límites fijados por la legislación que aplique, pedir a la institución de cualquier otro Estado miembro que deba prestaciones al mismo beneficiario, la retención, sobre las sumas abonables a éste, de la cantidad pagada en exceso. Esta última institución practicará la retención en las

3. Cuando una persona a quien sea aplicable el Reglamento haya recibido asistencia en el territorio de cualquier Estado miembro dentro de un período durante el cual tuviera derecho a prestaciones con arreglo a la legislación de otro Estado miembro, el organismo que le haya prestado la asistencia podrá, si tiene títulos legalmente admisibles sobre las prestaciones debidas a la persona asistida, pedir a la institución de cualquier otro Estado miembro que deba prestaciones a dicha persona, la retención, sobre las sumas que abona a la misma, de la cantidad gastada en la asistencia.

[...]

La institución deudora practicará la retención en las condiciones y dentro de los límites fijados para tales compensaciones en la legislación que aplique y transferirá la cantidad retenida al organismo acreedor.»

El artículo 112 tiene el siguiente tenor:

«Cuando una institución haya efectuado, directamente o por conducto de otra ins-

titución, pagos indebidos y resulte imposible recuperarlos, las sumas correspondientes quedarán definitivamente a cargo de la primera institución, salvo en el caso de que tales pagos sean consecuencia de una acción dolosa.»

5. El artículo 49 del Reglamento n° 574/72, que regula el «nuevo cálculo de las prestaciones», establece, en su apartado 2, lo siguiente:

«Cuando proceda calcular de nuevo, suprimir o suspender la prestación, la institución que haya tomado esta decisión la notificará sin demora al interesado y a cada una de las instituciones antes las que el interesado ostente derechos, en su caso, por mediación de la institución instructora. La decisión deberá especificar las vías y los plazos fijados para interponer recurso en la legislación de que se trate. Los plazos para interponer recurso sólo comenzarán a contar a partir de la fecha en que el interesado reciba la decisión.»

B. Normas nacionales

Ley n° 153/1969

6. De acuerdo con la opinión unánime de las partes, el artículo 8 de la Ley

n° 153/1969 es la base jurídica para el pago de un complemento hasta alcanzar la cuantía de una pensión mínima. El párrafo primero de dicha disposición se refiere a las relaciones ítalo-libias en materia de pensiones, que carecen de pertinencia a efectos del presente litigio. Los párrafos segundo a cuarto, cuya aplicación a los derechos de pensión adquiridos al margen de las relaciones ítalo-libias en materia de pensiones no se discute, tienen el siguiente tenor:

«Las pensiones mínimas a que se hace referencia en el párrafo anterior serán adeudadas también, a partir de la misma fecha, a los titulares de una pensión que hayan adquirido tal derecho en virtud de la acumulación de períodos de seguro y de cotización prevista por acuerdos o convenios internacionales en materia de seguridad social.

A efectos de la concesión de las citadas pensiones mínimas se tendrá en cuenta, en su caso, la cuantía de la pensión abonada a prorrata, en virtud de dicha acumulación, por organismos de seguridad social extranjeros.

Los trabajadores migrantes que cumplan los requisitos establecidos para tener derecho a una pensión en virtud de la acumulación de los períodos de seguro y de cotización a que se hace referencia en el párrafo segundo tendrán derecho, incluso sobre la base de certificados provisionales expedidos por las instituciones competentes extranjeras, al pago de un anticipo sobre la

pensión, que se completará hasta alcanzar la pensión mínima. No tendrán derecho a dicho complemento los titulares de otras pensiones, recuperándose éste con cargo a los importes eventualmente pagados a prorrata por instituciones de seguridad social extranjeras.»

El Comitato podrá ordenar la revocación o la rectificación de las pensiones ya abonadas o la suspensión de los pagos en los casos en que considere necesarias nuevas investigaciones.

7. Las partes mencionan asimismo las siguientes disposiciones nacionales, cuya pertinencia en el presente caso resulta controvertida.

Los pagos de pensiones se considerarán definitivos cuando no sean denegados por la Cassa nazionale en el plazo de un año a partir de la notificación al interesado; en ese caso, las rectificaciones ulteriores de eventuales errores que no sean consecuencia de una acción dolosa del interesado no afectarán a los pagos ya efectuados.»

Codice civile (Código Civil italiano)

8. El artículo 2.946 del Codice civile establece un plazo de prescripción general de diez años para los créditos.

Ley n° 88/1989

Real Decreto n° 1422/1924

10. El artículo 52 de la Ley n° 88/1989, que lleva por título «Prestaciones indebidas», dispone lo siguiente:

9. En el artículo 80 del Real Decreto n° 1422/1924 se dispone lo siguiente:

«El Comitato esecutivo della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali controlará los pagos de pensiones efectuados por las instituciones de previsión por todos los medios que considere apropiados.

«1. Las pensiones, en particular, a cargo del seguro general obligatorio podrán ser rectificadas en cualquier momento por las instituciones o los fondos pagadores en caso de error de cualquier naturaleza cometido con ocasión de la concesión, pago o revisión de la prestación.

2. En el caso de que, como consecuencia de la citada rectificación, se hayan efectuado pagos indebidos de las pensiones resultantes, no procederá la recuperación de las cantidades abonadas, salvo que la percepción indebida se haya debido a una acción dolosa del interesado.»

la cuantía o al derecho a las prestaciones de pensión y procederá, durante el siguiente año, a la recuperación de las cantidades eventualmente pagadas en exceso.»

Ley n° 662/1996

Ley n° 412/1991

11. El artículo 13 de la Ley n° 412/1991 establece, en su artículo 13, apartados 1 y 2, lo siguiente:

«1. Las disposiciones a que se hace referencia en el artículo 52, apartado 2, de la Ley n° 88 de 9 de marzo de 1989 se interpretarán en el sentido de que la regularización prevista en el mismo se aplicará en relación con las cantidades abonadas en virtud de una decisión formal y definitiva que haya sido expresamente notificada al interesado y que adolezca de errores de cualquier naturaleza imputables a la institución pagadora, salvo en los casos en que la percepción indebida se haya debido a una acción dolosa del interesado. En caso de no indicación o de indicación incompleta por parte del pensionista de hechos que afecten a su derecho a la pensión que percibe o a su cuantía de los que no tenga ya conocimiento la institución competente, ésta podrá ejercer recuperar las cantidades indebidamente pagadas.

2. El INPS comprobará anualmente los ingresos de los pensionistas que afectan a

12. El artículo 1 de la Ley n° 662/1996, por último, establece, en los apartados 260 a 262, 264 y 265, lo siguiente:

«260. Frente a las personas que hayan percibido indebidamente prestaciones de pensión íntegras o a prorrata o asignaciones familiares y rentas, aun cuando fueran abonadas en forma de capital, a cargo de las instituciones públicas de previsión obligatoria por períodos anteriores al 1 de enero de 1996, no se procederá a la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas siempre que dichas personas tuvieran una renta personal imponible a efectos del IRPEF [Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas italiano] en el ejercicio de 1995 por un importe igual o inferior a 16 millones de ITL.

261. Cuando las personas que hayan percibido indebidamente los pagos a que se hace referencia en el apartado 260 hayan tenido una renta personal imponible a efectos del IRPEF en el ejercicio de 1995 por un importe superior a 16 millones de ITL, no se procederá a la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas en relación con una cuarta parte del importe percibido.

262. La recuperación tendrá lugar mediante la práctica de una retención directa sobre las pensiones que no podrá superar una quinta parte de su cuantía. La cantidad restante será recuperada mediante cuotas mensuales sin intereses a lo largo de un período máximo de veinticuatro meses. Este límite podrá ampliarse con el fin de garantizar que la retención de que se trata en el presente apartado no exceda de la quinta parte de la pensión.»

El apartado 264, última frase, tiene el siguiente tenor:

«La recuperación mediante cuotas mensuales se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2, del Decreto del Presidente de la República n° 1544 de 30 de junio de 1995, y durante un plazo máximo de cinco años.»

En el apartado 265 se dispone que, en caso de dolo por parte de la persona que haya percibido indebidamente los pagos, la recuperación afectará al importe íntegro de las cantidades indebidamente percibidas.

Ley n° 448/2001

13. Mediante el artículo 38, apartados 7 y 8, de la Ley n° 448/2001, el legislador italiano adoptó una normativa de contenido comparable al de la Ley n° 662/1996

que acaba de reproducirse en relación con el período anterior al 1 de enero de 2001, fijando el límite de la renta imponible para el año 2000 en 8.262,31 EUR.

III. Hechos y procedimiento

14. En el curso de su vida laboral, el demandante trabajó por cuenta ajena en Italia, Francia y Luxemburgo. Cubrió consecutivamente 140 semanas de períodos de empleo sujeto al seguro obligatorio en Italia, 336 semanas en Francia y, por último, 1.256 semanas en Luxemburgo. Por el período posterior a la fecha en la que cumplió 60 años de edad, solicitó una pensión de vejez que le fue concedida inicialmente a prorrata por la institución italiana con efecto a 1 de marzo de 1987. La pensión italiana a prorrata fue incrementada mediante un complemento hasta alcanzar la cuantía de la pensión mínima italiana. Mediante Decisión de 26 de julio de 1988, la institución italiana procedió, habida cuenta de la pensión francesa a prorrata devengada por el demandante igualmente a partir del 1 de marzo de 1987, a un nuevo cálculo de la pensión italiana. El demandante siguió percibiendo un complemento a su pensión italiana a prorrata.

15. Con efecto a 1 de julio de 1998, la institución luxemburguesa también le concedió una pensión de vejez. La institución luxemburguesa no informó inmediatamente a la institución italiana del devengo de la pensión de vejez luxemburguesa. A

raíz de la petición de la institución italiana de 1 de septiembre de 1998 para que se le comunicaran los pagos efectuados desde el 1 de enero de 1996, la institución luxemburguesa transmitió la información solicitada el 10 de septiembre de 1998. En el marco del posterior intercambio de correspondencia entre ambas, la institución luxemburguesa informó de manera expresa a la institución italiana, mediante escrito de 17 de noviembre de 1999, sobre los pagos de pensiones luxemburguesas efectuados desde el 1 de julio de 1988. El 3 de marzo de 2000, la institución italiana procedió, teniendo en cuenta la pensión luxemburguesa, a un nuevo cálculo de la pensión italiana, reduciendo su cuantía a 7.500 ITL mensuales con efecto retroactivo a 1 de julio de 1988. En el marco de dicha decisión se dispuso la recuperación de una cantidad equivalente a 29.005 EUR referida al período comprendido entre el 1 de marzo de 1988 y el 30 de abril de 2000.

16. Contra esta última decisión, el demandante interpuso un recurso administrativo el 30 de octubre de 2000, que fue desestimado mediante resolución de 13 de diciembre de 2000. La institución italiana consideró que tanto la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas como la consiguiente suspensión completa de los pagos de pensiones por parte de la institución italiana eran legales.

17. El demandante considera que esta apreciación vulnera las normas nacionales en materia de prescripción y exoneración. En consecuencia, interpuso un recurso

jurisdiccional con el fin de seguir percibiendo una pensión parcial italiana. El órgano jurisdiccional nacional que debe resolver dicho recurso alberga dudas sobre si la posibilidad de recuperar sin limitaciones las cantidades indebidamente pagadas que supuestamente se deriva del Derecho nacional es compatible con el Derecho comunitario cuando el pago de las cantidades que, según se alega, fueron pagadas indebidamente es el resultado del efecto combinado de los distintos sistemas de pensiones nacionales en virtud del Derecho comunitario. El órgano jurisdiccional remitente quisiera saber si el plazo de dos años para la reclamación retroactiva de los derechos basados en el Reglamento n° 1408/71 puede aplicarse por analogía a una situación como la del presente caso.

18. El órgano jurisdiccional remitente formula sus cuestiones del siguiente modo:

«Una disposición nacional que, en el caso de cantidades abonadas indebidamente como consecuencia de la aplicación del Derecho comunitario, no establece límites de tiempo para la recuperación de esas cantidades, con la consiguiente vulneración del principio de seguridad jurídica, ¿es compatible con los objetivos de los Reglamentos (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 desplazan dentro de la Comunidad, y n° 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento n° 1408/71?

Las citadas disposiciones comunitarias, ¿no deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la aplicación de una disposición nacional que no establece límites de tiempo para la recuperación de las cantidades abonadas indebidamente como consecuencia de una aplicación tardía o errónea de las disposiciones comunitarias pertinentes?

Del mismo modo que las disposiciones transitorias para la aplicación de los Reglamentos en materia de seguridad social establecen un plazo de dos años para reclamar con efecto retroactivo los derechos conferidos por tales Reglamentos, ¿no es posible aplicar *a contrario* ese mismo plazo de dos años a partir de la fecha de notificación de la recuperación de las cantidades abonadas indebidamente en los casos de reducción de los derechos anteriormente reconocidos, salvo cuando el ordenamiento jurídico nacional establezca plazos más favorables y siempre que el interesado no haya incurrido en un comportamiento doloso?»

IV. Observaciones de las partes

A. Demandante

19. El demandante se remite a las disposiciones italianas antes reproducidas. Sostiene que, en su caso, se aplican dichas disposiciones, que prevalecen sobre la norma general del artículo 2033 del Codice civile, lo que a su entender tiene como consecuencia que no está obligado a reem-

bolsar a la institución las cantidades que pudiera haber recibido indebidamente, ya que las percibió de buena fe.

20. Cuando el demandante ya percibía su pensión italiana, la institución luxemburguesa informó tanto a la institución italiana como a la institución francesa de que el demandante había *solicitado* tanto una pensión luxemburguesa como una pensión francesa y que se encontraba en situación de jubilación anticipada.

21. Por su parte, el demandante no permaneció pasivo, sino que, mediante escrito del «Patronato A.C.L.I.» de 18 de octubre de 1988, comunicó a la institución italiana que percibía una pensión luxemburguesa. Envío una copia de la decisión de concesión de la prestación y requirió a la institución italiana para que tuviera en cuenta la prestación luxemburguesa y excluyera así un eventual derecho de repetición contra el demandante.

22. Según el demandante, la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas es contraria a los principios de los Reglamentos n^{os} 1408/71 y 574/72. Aunque la institución estaba informada de su situación, realizó un nuevo cálculo con un efecto retroactivo de trece años, hasta el 3 de marzo de 2000, lo que a su entender es contrario al artículo 49 del Reglamento n^o 574/72.

23. El demandante se remite a las sentencias Rzepa⁴ y Cabras.⁵ En ambas sentencias, el Tribunal de Justicia se remitió a la legislación interna, sin pronunciarse, sin embargo, sobre los plazos de prescripción comunitarios. A este respecto, el demandante sostiene que debe hacerse una distinción en función de si únicamente se aplica el ordenamiento jurídico interno o si debe aplicarse también el Derecho comunitario. Remitiéndose a la sentencia Petroni,⁶ el demandante sostiene la tesis según la cual corresponde al Consejo, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 42 CE, adoptar normas en materia de recuperación de las cantidades indebidamente pagadas. Según el demandante, su omisión puede considerarse, con arreglo a la sentencia Vougioukas,⁷ como un incumplimiento por parte del Consejo de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

24. Con todo, el demandante sostiene que también cabe deducir una respuesta de los artículos 94 y siguientes del Reglamento n° 1408/71 y 49 del Reglamento n° 574/72. Según afirma, el artículo 49 del Reglamento n° 574/72 obliga a la institución competente a notificar «sin demora» un nuevo cálculo. Ahora bien, la mayor parte de las cantidades indebidamente pagadas se debe a una aplicación incorrecta o tardía de dicha disposición. Si la institución competente no respeta dicha disposición y como consecuencia de ello deja al asegurado en una situación de incertidumbre jurídica por un período indefinido, debe asumir las

consecuencias, de tal modo que no pueda reclamar la devolución de las cantidades indebidamente pagadas por error o por negligencia.

25. El demandante añade que los artículos 94, 95, 95 *bis* y 95 *ter* del Reglamento n° 1408/71 otorgan al beneficiario un plazo de dos años para invocar en su favor el Reglamento. Según el demandante, este plazo puede aplicarse *a contrario* en el caso de que se modifiquen sus derechos en perjuicio suyo. La acción de recuperación de las cantidades indebidamente pagadas debería estar limitada a un período de dos años a partir de la notificación de la decisión de recuperación, sin perjuicio, en su caso, de las disposiciones nacionales más favorables. Habida cuenta de las diferencias existentes entre las normativas de los quince Estados miembros, no debería permitirse que sean las instituciones de seguridad social las que regulen la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas en el ámbito de la seguridad social y los plazos de prescripción.

B. INPS

26. En relación con los hechos, el INPS explica que el recurso administrativo interpuesto por el demandante fue desestimado por el hecho de que el artículo 13 de la Ley n° 412/1991 no es aplicable a las acciones de recuperación de cantidades indebidamente pagadas en concepto de complemento de una pensión como consecuencia de la percepción de prestaciones de pensiones extranjeras, ya que, cuando se concedió la prestación, se comunicó al beneficiario

4 — Sentencia de 12 de noviembre de 1974 (35/74, Rec. p. 1241).

5 — Sentencia de 21 de marzo de 1990 (C-199/88, Rec. p. I-1023).

6 — Sentencia de 21 de octubre de 1975 (24/75, Rec. p. 1149).

7 — Sentencia de 22 de noviembre de 1995 (C-443/93, Rec. p. I-4033).

de ésta, con arreglo al artículo 8 de la Ley n° 153/1969, que su cuantía se determinaba con carácter provisional. El INPS afirma que, en el procedimiento seguido ante el Tribunale di Roma, defendió la inaplicabilidad de las normas de exoneración en relación con el período anterior al 1 de diciembre de 1995 y del artículo 13 de la Ley n° 412/1991 en relación con el período posterior.

27. Ante el Tribunal de Justicia, el INPS sostiene que la petición de decisión prejudicial resulta inadmisibles por carecer de motivación y de fundamento. Según afirma, el órgano jurisdiccional remitente no examinó suficientemente el litigio principal, por lo que no concurren los requisitos para consultar al Tribunal de Justicia.

28. Sobre el fondo, el INPS sostiene que el derecho a una prestación por importe del «salario mínimo» está supeditado a la cuantía de la prestación que en su caso se perciba de una institución extranjera. Puesto que la liquidación de la prestación se llevó a cabo con carácter provisional, podía reducirse posteriormente y también podían recuperarse las cantidades pagadas en exceso teniendo en cuenta las pensiones extranjeras. Tras hacer un repaso del desarrollo de los acontecimientos en relación con la concesión de pensiones al demandante,⁸ el INPS sostiene que no se le puede reprochar ningún retraso en la revisión de la prestación. A este respecto, el INPS alega que los autos no contienen ninguna comunicación del demandante,

por medio del sindicato italiano «Patronato A.C.L.I.», sobre la percepción de la pensión luxemburguesa.

29. No obstante, el INPS también señala que, en el escrito de contestación en el procedimiento principal, reconoció —al igual que había hecho la autoridad que resolvió el recurso administrativo— que el artículo 1, apartados 260 y 261, de la Ley n° 662/1996 era aplicable, tal como sostenía el demandante en su recurso. Con arreglo a dichas disposiciones, el demandante hubiera estado al amparo de una acción de recuperación si su renta imponible en el ejercicio de 1995 hubiera sido inferior a 16 millones de ITL, o sólo se hubieran podido recuperar tres cuartas partes de las cantidades si su renta se hubiera situado por encima de dicha cantidad. La legislación posterior confirmó y extendió las normas de exoneración. Así pues, el INPS considera que el litigio de que conoce el órgano jurisdiccional remitente hubiera podido resolverse con arreglo a las disposiciones vigentes, toda vez que reconoció de manera expresa su aplicabilidad a las pensiones pagadas con arreglo al artículo 8 de la Ley n° 153 de 30 de abril de 1969 mediante las circulares administrativas («circulari») n° 96 de 17 de abril de 1997 y n° 84 de 24 de abril de 2002.

30. Con independencia de ello, el INPS afirma que debe proceder anualmente a una comprobación de los ingresos de los pensionistas para revisar, en su caso, sus derechos a prestaciones. Si se hubieran efectuado pagos en exceso, la recuperación debe tener lugar durante el año siguiente.

⁸ — En relación con la exposición de los hechos, véanse los puntos 14 y ss. *supra*.

C. *Gobierno italiano*

31. También el Gobierno italiano señala, entre otras cosas, que el complemento a la pensión italiana se pagaba con carácter provisional, a reserva de un nuevo cálculo a partir de la fecha en que se percibiera una pensión extranjera y de la recuperación de las cantidades eventualmente pagadas en exceso.

32. El Gobierno italiano se remite a la sentencia de la Corte di cassazione n° 1967 de 1995, en la que dicho órgano jurisdiccional precisó que el artículo 8 de la Ley n° 153 de 1969 constituye un mecanismo especial de concesión de la prestación. La prestación se basa en la hipótesis de que, en caso de pago anticipado, posteriormente se efectuará un nuevo cálculo de la prestación definitiva y, por consiguiente, se procederá a una regularización. Según el Gobierno italiano, la recuperación de las cantidades pagadas en exceso es una posibilidad inherente al régimen del artículo 8, de modo que dicha disposición constituye un supuesto de recuperación especial y autónomo.

33. Las cuestiones del órgano jurisdiccional remitente se basan en la premisa de que la normativa italiana permite proceder a la recuperación sin límites de tiempo. Según el Gobierno italiano, dicha premisa es falsa. En la medida en que no exista una normativa especial, en el ordenamiento jurídico italiano se aplica el plazo general de prescripción de diez años establecido en el

artículo 2.946 del Codice civile. La determinación del plazo de prescripción es competencia de los Estados miembros. El plazo fijado por el legislador italiano no es contrario a las disposiciones o principios comunitarios.

34. Por lo demás, el Gobierno italiano afirma que el INPS no cometió ningún error que justifique proteger al trabajador que percibió de buena fe una prestación de subsistencia. Por el contrario, el INPS efectuó pagos a los que no estaba obligado, y ahora reclama su reembolso con arreglo a las disposiciones generales en materia de recuperación de las cantidades indebidamente pagadas (artículo 2.033 del Codice civile).

D. *Gobierno austriaco*

35. Con carácter preliminar, el Gobierno austriaco señala que, lamentablemente, la resolución de remisión no contiene todas las indicaciones que serían necesarias para una apreciación cabal del presente caso. Ahora bien, quiere dejar constancia de que se trata de un problema que también en Austria ocasiona periódicamente dificultades.

36. El Gobierno austriaco recuerda el hecho de que no existe un Derecho procesal «europeo». En consecuencia, para la invocación de los derechos garantizados por el Derecho comunitario se aplica, con carácter principal, el Derecho procesal nacional, siempre y cuando éste tenga en cuenta los

principios de equivalencia y de efectividad.⁹ Según el Gobierno austriaco, la respuesta a la cuestión de si la recuperación de las cantidades percibidas en exceso puede efectuarse sin límites temporales se rige, ante todo, por el Derecho procesal italiano pertinente. Además, debería tenerse en cuenta el principio de confianza legítima. A este respecto, el Gobierno austriaco se remite a la sentencia Cabras¹⁰ y, en particular, a las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en dicho asunto.¹¹ También merece considerarse, en opinión de la República de Austria, si de las disposiciones transitorias del Reglamento n° 1408/71 cabe deducir con carácter general un efecto retroactivo limitado a dos años de todas las consecuencias jurídicas derivadas del mismo para los trabajadores migrantes. En efecto, dichas disposiciones (por ejemplo, el artículo 94) no constituyen únicamente el régimen aplicable a las situaciones concretas a las que se refieren, sino que establecen principios generales de carácter procesal para la aplicación de dicho Reglamento.¹² Según el Gobierno austriaco, mediante dichas disposiciones transitorias se pretendía asimismo excluir que recayeran sobre las instituciones de seguridad social unas cargas extraordinarias como consecuencia de obligaciones de pago retroactivas excesivamente prolongadas en el tiempo. Por analogía, dicho principio podría invocarse también, a la inversa, para las obligaciones de reembolso de los interesados.

37. En efecto, según el Gobierno austriaco, precisamente en el caso de las vidas labo-

rales desarrolladas en varios Estados miembros, los interesados resultan por regla general más perjudicados, debido a la coexistencia de distintos ordenamientos jurídicos, que los trabajadores que siempre han estado asegurados en un único Estado miembro. Desde esta óptica, está justificado, a juicio del Gobierno austriaco, establecer una especial protección de la confianza legítima de los trabajadores migrantes,¹³ lo que también podría incluir una limitación a dos años de los efectos retroactivos en principio posibles con arreglo al Derecho nacional. La República de Austria apoyaría este tipo de solución, ya que resulta difícil explicar a los trabajadores migrantes afectados que, en su caso, pueda exigírseles sin ningún límite temporal —aunque no exista ninguna culpa por su parte— el reembolso de las cantidades percibidas en exceso como consecuencia principalmente de la concurrencia las distintas y sumamente complejas legislaciones sociales de los diferentes Estados miembros y no de una conducta personal.

E. Gobierno portugués

38. También el Gobierno portugués se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia¹⁴ que declara que, a falta de normas comunitarias, compete a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros determinar las autoridades competentes y los procedimientos, siempre y cuando

9 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de septiembre de 1998, Edis (C-231/96, Rec. p. I-4951).

10 — Sentencia citada en la nota 5 *supra*.

11 — Conclusiones de 8 de febrero de 1990 en el asunto en el que recayó la sentencia Cabras, citada en la nota 5 *supra*, Rec. p. I-1039, puntos 31 y 32.

12 — Véase la sentencia de 14 de abril de 1970, Brock (68/69, Rec. p. 171).

13 — Véase, en particular, la sentencia de 3 de diciembre de 1974, Costers y Vounckx (40/74, Rec. p. 1323).

14 — Por ejemplo, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1976), especialmente p. 1989; Edis, citada en la nota 9 *supra*; de 17 de noviembre de 1998, Aprile (C-228/96, Rec. p. I-7141), y de 28 de noviembre de 2000, Roquette Frères (C-88/99, Rec. p. I-10465).

se respeten los principios de equivalencia y de efectividad. Esto se aplica también, en principio, a la recuperación de prestaciones de seguridad social. Según el Gobierno portugués, en el caso de la recuperación de cantidades indebidamente pagadas se aplican, por tanto, las disposiciones nacionales. Habida cuenta del principio de equivalencia, deben ser las mismas disposiciones que se aplican también a las prestaciones nacionales de la misma naturaleza.

39. No obstante, habida cuenta del principio de efectividad debe señalarse que la inexistencia de plazos de prescripción para la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas —sobre todo, cuando se trata de la reducción de derechos anteriormente reconocidos provocada por una aplicación tardía o incorrecta de las disposiciones de Derecho comunitario— es contraria al artículo 49, apartado 2, del Reglamento n° 574/72 y al principio de seguridad jurídica. Según el Gobierno portugués, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia¹⁵ este último principio pretende proteger tanto a la Administración como a los particulares. En consecuencia, el Derecho nacional debe fijar un plazo adecuado tras cuya expiración se «consolida» la situación jurídica del particular.

40. Sin embargo, continúa el Gobierno portugués, cuando el Derecho nacional no establezca un plazo de este tipo, el Derecho comunitario debe proporcionar en todo caso algunos indicios de la respuesta que ha de darse a la cuestión, como ha sugerido el órgano jurisdiccional remitente. Así, el artículo 94, apartado 6, del Reglamento

n° 1408/71 concreta el principio de seguridad jurídica a favor de la institución de seguridad social. Según el Gobierno portugués, dicha norma puede aplicarse, *a contrario*, para proteger al perceptor de la prestación, de modo que el plazo para la recuperación de las prestaciones indebidamente pagadas en el ámbito de la seguridad social sea como máximo de dos años. En consecuencia, el plazo para la recuperación retroactiva de las cantidades indebidamente pagadas no puede ser superior a dos años a partir de la notificación al interesado, sin perjuicio de la existencia de plazos de prescripción nacionales más favorables.

F. Comisión

41. La Comisión expresó sus dudas sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial por primera vez durante la vista. En sus observaciones escritas, la Comisión todavía consideraba que se trata fundamentalmente de un problema de igualdad de trato entre situaciones comunitarias y situaciones puramente internas.

42. Basándose en las observaciones escritas y orales, en particular, del INPS, la Comisión manifestó en la vista que consideraba posible que las normas nacionales de exoneración fueran aplicadas sin discriminación y que si el demandante no pudo ampararse en ellas se debiera únicamente a su nivel de ingresos. Ahora bien, según la Comisión, en ese caso la petición de decisión prejudicial, que sugiere la existen-

15 — Sentencia de 28 de septiembre de 1994, Fisscher (C-128/93, Rec. p. I-4583).

cia de una diferencia de trato, se basa en premisas erróneas, lo que cuestiona seriamente su admisibilidad.

43. Sin embargo, ya en sus observaciones escritas la Comisión había considerado que la resolución de remisión prejudicial no refleja la verdadera naturaleza del litigio, al centrarse en los plazos de prescripción de la recuperación de cantidades indebidamente pagadas, mientras que lo determinante es la aplicabilidad de las normas nacionales de exoneración en el ámbito de la seguridad social. El principal objeto de la argumentación escrita de la Comisión consiste en defender la plena aplicación de dichas normas también a las situaciones reguladas por el Derecho comunitario.

V. Apreciación

A. Sobre la admisibilidad

44. El INPS expresó desde un principio sus dudas sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, aduciendo, por un lado, la brevedad de la resolución de remisión prejudicial, que expone la problemática del procedimiento principal de modo insuficiente, y, por otro, que las cuestiones planteadas carecen de pertinencia para la resolución del litigio de que conoce el órgano jurisdiccional remitente. El litigio pendiente ante éste puede resolverse satisfactoriamente, según el INPS, sobre la base únicamente del ordenamiento

jurídico nacional. Tampoco el Gobierno austriaco consideró que estaba en condiciones de definir su postura de manera definitiva debido a la sucinta exposición de la problemática que se hace en la resolución de remisión. Por último, la Comisión formuló por vez primera en la vista objeciones con respecto a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial. También ella alberga dudas sobre la pertinencia de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia para una resolución satisfactoria del litigio.

45. Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia¹⁶ que corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar la pertinencia de la petición de decisión prejudicial. Si se duda de que las cuestiones estén formuladas correctamente a efectos de la apreciación comunitaria del caso, el Tribunal de Justicia puede reformular las cuestiones. En todo caso, el Tribunal de Justicia intenta, según jurisprudencia reiterada,¹⁷ proporcionar al órgano jurisdiccional remitente indicaciones útiles para la apreciación del litigio de que conoce.

46. Sólo cuando resulta evidente que las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia carecen de pertinencia para la resolución del litigio en el procedimiento principal, por ejemplo cuando se trate de un litigio artificial o las cuestiones planteadas

16 — Sentencias de 6 de diciembre de 2001, *Clean Car Autoservice* (C-472/99, Rec. p. I-9687), apartado 13, y de 7 de enero de 2003, *BIAO* (C-306/99, Rec. p. I-1), apartado 88.

17 — Véanse las sentencias de 4 de julio de 2000, *Haim* (C-424/97, Rec. p. I-5123), apartado 58, y de 12 de septiembre de 2000, *Geffroy* (C-366/98, Rec. p. I-6579), apartado 20.

sean de naturaleza meramente hipotética,¹⁸ el Tribunal de Justicia declara la inadmisibilidad de una petición de decisión prejudicial, por no considerarse facultado para formular opiniones consultivas en el marco de un procedimiento prejudicial.¹⁹

47. De la petición de decisión prejudicial no se desprende en modo alguno que se trate de un litigio artificial o que las cuestiones planteadas sean de naturaleza hipotética. Por el contrario, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el demandante en el procedimiento principal ya sostuvo ante el órgano jurisdiccional remitente la postura según la cual la recuperación de las prestaciones de pensión italianas es contraria al espíritu y al contenido del Derecho comunitario tal como aparecen expresados en los considerandos de los Reglamentos n^{os} 1408/71 y 574/72. Ante el Tribunal de Justicia, el demandante llegó a sostener que la inexistencia de un plazo de prescripción comunitario para la recuperación de cantidades indebidamente pagadas podría considerarse, en determinadas condiciones, un incumplimiento de la obligación de coordinación de los sistemas de seguridad social que incumbe al Consejo con arreglo al artículo 42 CE. El demandante sostuvo que, en cualquier caso, el Derecho comunitario debería ofrecer una solución satisfactoria, ya sea mediante una normativa expresa, ya mediante la aplicación por analogía de normas ya existentes. También señaló que, en última instancia, ha sido la interacción, sobre la base del Derecho comunitario, entre los distintos sistemas nacionales de prestaciones la que ha dado lugar a la problemática objeto de litigio. Por ello, no puede considerarse ni que se trata de un litigio artificial ni que se trata de cuestiones hipotéticas.

48. En consecuencia, la petición de decisión prejudicial debe considerarse admisible.

B. Sobre el fondo

49. Manifiestamente, ni el Reglamento n^o 1408/71 ni el Reglamento n^o 574/72 establecen ninguna normativa expresa por lo que respecta a la cuestión de la prescripción de la acción de recuperación de cantidades indebidamente pagadas. A este respecto, difícilmente cabe considerar que se trata de un olvido del legislador comunitario. Es evidente que éste era consciente de las dificultades planteadas por la revisión de prestaciones, por un lado, y de la posibilidad de recuperación de las prestaciones indebidamente pagadas, por otro, con los consiguientes problemas por lo que respecta a los límites del derecho de repetición. Así lo atestiguan el artículo 49 de los Reglamentos n^{os} 1408/71 y 574/72, por un lado, y los artículos 111 y 112 del Reglamento n^o 574/72, por otro.²⁰ La inexistencia de una normativa en materia de prescripción se debe, más bien, a los principios básicos de la coordinación. Con arreglo a los mismos, en principio sigue siendo competencia de los Estados miembros regular sus sistemas de seguridad social tanto desde un punto de vista material como desde un punto de vista procesal. En este sentido, la función del Derecho comunitario consiste en definir principios para los casos en que confluyen distintos sistemas nacionales. En consecuencia, tanto las normas en materia de recuperación de las

18 — Sentencia BIAO, citada en la nota 16 *supra*, apartado 89.

19 — Sentencia de 16 de julio de 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. p. I-4871), apartado 25.

20 — En relación con el contenido de dichos artículos, véanse los puntos 2, 4 y 5 *supra*.

cantidades indebidamente pagadas como la aplicación de cualesquiera plazos de prescripción forman parte, en principio, de la competencia normativa de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

50. Así, ya en su sentencia de 12 de noviembre de 1974 en el asunto Rzepa²¹ el Tribunal de Justicia señaló, en relación con los Reglamentos n^{os} 3 y 4, que precedieron a los Reglamentos n^{os} 1408/71 y 574/72, lo siguiente:

«Considerando que, en todo caso, el sistema de los Reglamentos n^{os} 3 y 4 se basa en una simple coordinación de las legislaciones nacionales en materia de seguridad social y *mantiene vigentes las normas de prescripción de éstas*, no era indispensable establecer en dichos Reglamentos normas en materia de prescripción ni en materia de plazos; que, en la medida en que el apartado 3 del artículo 34 se articula con las disposiciones de Derecho nacional en materia de seguridad social y las completa, los pagos efectuados sobre esta doble base no están sujetos únicamente al Derecho comunitario, de modo que, en el estado actual del Derecho, tanto la prescripción como el plazo eventualmente aplicables deben derivarse del Derecho interno en materia de seguridad social.»²²

51. Sin embargo, no puede considerarse que el Derecho nacional se aplique a las situaciones comunitarias sin ninguna influencia del Derecho comunitario. Tal

como ya se puso de manifiesto en las observaciones de las partes, el Tribunal de Justicia exige, según reiterada jurisprudencia,²³ que en la aplicación del Derecho nacional a situaciones comunitarias se respeten los principios de equivalencia y de efectividad.

52. En la sentencia Edis,²⁴ el Tribunal de Justicia señaló, por ejemplo, en relación con la diversidad existente entre las normativas nacionales en materia de devolución de tributos nacionales indebidamente percibidos, que dicha diversidad se debía principalmente a la inexistencia de una normativa comunitaria en esta materia. Textualmente declaró lo siguiente: «[...] corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho comunitario confiere a los justiciables, siempre que, por una parte, dicha regulación no sea menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni, por otra parte, haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)».

21 — Sentencia citada en la nota 4 *supra*.

22 — Véase la sentencia Rzepa, citada en la nota 4 *supra*, apartados 12 y 13 (el subrayado es mío). El artículo 34, apartado 3, del antiguo Reglamento n^o 4 se refería a los adelantos recuperables.

23 — Véanse, en particular, las sentencias Rewe, citada en la nota 14 *supra*, apartado 5; de 16 de diciembre de 1976, Comet (45/76, Rec. p. 2043), apartados 12 a 16; de 27 de febrero de 1980, Just (68/79, Rec. p. 501), apartado 25; de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3595), apartado 14; de 25 de febrero de 1988, Bianco y Girard (asuntos acumulados 331/85, 376/85 y 378/85, Rec. p. 1099), apartado 12; de 24 de marzo de 1988, Comisión/Italia (104/86, Rec. p. 1799), apartado 7; de 14 de julio de 1988, Jeunehomme y EGI (asuntos acumulados 123/87 y 330/87, Rec. p. 4517), apartado 17; de 9 de junio de 1992, Comisión/España (C-96/91, Rec. p. I-3789), apartado 12; de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartado 43, y de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec. p. I-4599).

24 — Sentencia citada en la nota 9 *supra*, apartado 34.

53. A este respecto, el respeto del principio de efectividad exige «que el procedimiento controvertido se aplique indistintamente a los recursos basados en la vulneración del Derecho comunitario y a los que se fundamentan en el incumplimiento del Derecho interno, cuando se trata de un mismo tipo de tributos o exacciones». ²⁵

54. Si se traslada esta afirmación al presente caso, cabe expresarla del siguiente modo. El respeto del principio de equivalencia exige que las disposiciones controvertidas se apliquen indistintamente a las relaciones jurídicas nacidas en aplicación del Derecho comunitario y a las que se basan únicamente en el Derecho nacional, cuando se trata de un mismo tipo de prestaciones.

55. En este sentido, las normas de exoneración del artículo 80 del Real Decreto n° 1422/1924, del artículo 52 de la Ley n° 88/1989, del artículo 13 de la Ley n° 412/1991 y del artículo 1, apartados 260 y siguientes, de la Ley n° 662/1996, que se han citado anteriormente, deberían poder aplicarse también a la situación del demandante.

56. Las alegaciones formuladas por INPS en relación con la aplicabilidad de las normas de exoneración resultan equívocas. Por un lado, dicha institución señala que, ante el órgano jurisdiccional nacional,

sostuvo —al igual que había hecho anteriormente la autoridad que resolvió el recurso administrativo— que el artículo 13 de la Ley n° 412/1991 no se aplica a un caso como el del demandante. Sin embargo, en otro pasaje de su escrito alega que, en su escrito de contestación al recurso presentado ante el órgano jurisdiccional remitente, reconoció, al igual que la autoridad que había resuelto el recurso administrativo interpuesto por el demandante, que se aplicaba el artículo 1, apartados 260 y siguientes, de la Ley n° 662/1996. Por lo demás, también las circulares administrativas n° 96 de 1997 y n° 84 de 2002 contemplaban la aplicabilidad de las normas de exoneración.

57. Por supuesto, la aplicación de las disposiciones nacionales al presente litigio corresponde en última instancia al órgano jurisdiccional nacional. Sin embargo, desde el punto de vista del Derecho comunitario debe velarse por que la supuesta inaplicabilidad de determinadas disposiciones no se funde ni directa ni indirectamente en el carácter comunitario de una norma jurídica o de una relación jurídica. El elemento determinante debe ser la comparabilidad de las situaciones reguladas.

58. El hecho de que el complemento de la pensión destinado a incrementar la prestación para que alcance la cuantía de una pensión mínima se funde en una base jurídica autónoma, en el presente caso en el artículo 8 de la Ley n° 153/1969, mien-

²⁵ — Sentencia Edis, citada en la nota 9 *supra*, apartado 36.

tras que las prestaciones puramente nacionales se incrementan en su caso del mismo modo, sólo que con arreglo a una base jurídica diferente,²⁶ hasta alcanzar la cuantía de una pensión mínima, no puede justificar un trato diferente de dichos pagos en caso de una eventual recuperación.

60. Sin embargo, también debe considerarse definitiva una decisión de liquidación con arreglo al artículo 8 de la Ley n° 153/1969 hasta que se materializan las nuevas circunstancias de hecho y de Derecho. El que, cuando se produzcan las nuevas circunstancias, deba procederse a una revisión de la prestación y, si ésta se demora, puedan efectuarse, en su caso, pagos en exceso, es una cosa diferente.

59. Tampoco modifica en modo alguno esta conclusión la indicación según la cual la determinación de pensiones con arreglo al artículo 8 de la Ley n° 153/1969 constituye una liquidación provisional. Es cierto que la liquidación de la prestación es provisional, en la medida en que la concesión de una prestación por parte de otra institución tiene repercusiones sobre los derechos del demandante, dando lugar posteriormente a un nuevo cálculo de la prestación nacional. Sin embargo, se trata de un fenómeno inherente a las normas de cálculo de una prestación, tanto a escala comunitaria como en el ordenamiento jurídico nacional. Así lo atestiguan en el ámbito del Derecho comunitario, por ejemplo, los artículos 49, 94 y 95 del Reglamento n° 1408/71, que se refieren en varios lugares a la revisión de la prestación. Sin embargo, también ocurre así en el ordenamiento jurídico nacional. En la vista se abordó, a preguntas del Juez Ponente, la problemática de la concurrencia de distintas prestaciones de instituciones nacionales, reafirmandose de manera expresa que es perfectamente posible que una persona reciba pagos de pensiones a prorrata a cargo de distintas instituciones nacionales.

61. En este contexto, resulta pertinente la sentencia de la Corte di cassazione n° 1967 de 22 de febrero de 1995 invocada por el Gobierno italiano. En ella, dicho órgano jurisdiccional califica el artículo 8 de la Ley n° 153/1969 como una norma especial. La Corte di cassazione también señala que esta base jurídica para la recuperación de cantidades indebidamente pagadas prevalece sobre la base jurídica más general del artículo 2.033 del Codice civile. No cabe criticar dicha sentencia en este punto. En cambio, resulta muy problemática desde el punto de vista del Derecho comunitario la conclusión según la cual las normas de aplicación de la recuperación de cantidades indebidamente pagadas en el ámbito de la seguridad social, como por ejemplo el artículo 52 de la Ley n° 88/1989 pertinente en aquel caso, no puedan ponerse en práctica debido precisamente a dicha especialidad de la base jurídica. En efecto, hay que distinguir la base jurídica para el nacimiento del derecho a la recuperación, por un lado, y sus normas de aplicación, por otro. La regulación de la recuperación de cantidades abonadas como consecuencia de la interacción de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros no puede ser menos favorable, con arreglo al principio de equivalencia, que la regulación

26 — Según las alegaciones del Gobierno italiano, se trata del artículo 2 del DPR n° 488 de 27 de abril de 1968.

aplicable a la recuperación de cantidades del mismo tipo en el caso de situaciones puramente nacionales.

pensión luxemburguesa mediante escrito del «Patronato A.C.L.I.» de 18 de octubre de 1988.

62. En consecuencia, el carácter supuestamente provisional de la liquidación de las prestaciones no puede invocarse como argumento válido contra la aplicación de las normas nacionales de exoneración de la recuperación de cantidades indebidamente pagadas en el ámbito de la seguridad social. Por consiguiente, la existencia de una base jurídica especial para la recuperación, en su caso, de cantidades indebidamente pagadas no puede dar lugar a discriminaciones por lo que respecta a las normas de aplicación frente a la recuperación de cantidades indebidamente pagadas en relación con pensiones puramente nacionales. En consecuencia, las normas de exoneración deben aplicarse íntegramente también a la recuperación de cantidades indebidamente pagadas con base en el artículo 8 de la Ley nº 153/1969.

63. Es posible que el litigio de que conoce el órgano jurisdiccional remitente pueda resolverse ya de manera satisfactoria mediante una aplicación sin limitaciones de las normas de exoneración. Los supuestos de exclusión de las normas de exoneración se basan en todos los casos en un comportamiento doloso del perceptor de la pensión. En el presente caso, parece que dicho comportamiento puede excluirse de manera objetiva. Y no sólo porque correspondía a las instituciones competentes evitar la realización de un volumen significativo de pagos en exceso en el marco del procedimiento de información recíproca, sino porque, según sus propias indicaciones, el demandante informó a la institución italiana de la concesión de la prestación de

64. Tan sólo en el caso de que la aplicabilidad de principio de las normas de exoneración no den lugar a una solución satisfactoria del presente asunto, ésta dependerá de la cuestión, expresamente planteada, de la existencia de un plazo de prescripción que deba derivarse del Derecho comunitario para la recuperación de cantidades indebidamente pagadas en el ámbito de la seguridad social.

65. En el marco del principio de equivalencia, también parece pertinente el hecho de que, en el caso de las situaciones puramente nacionales, no es posible que la recuperación de cantidades indebidamente pagadas se demore durante períodos tan largos, en el presente caso trece años o incluso mucho más.²⁷ Las alegaciones formuladas por el Gobierno austriaco confirman que el presente litigio no constituye un caso aislado. El artículo 13, apartado 2, de la Ley nº 412/1991 prescribe la comprobación anual de la situación del asegurado y, en su caso, la regularización de las prestaciones indebidamente pagadas en el plazo de un año. El diferente tratamiento administrativo de los derechos a prestaciones basados en la concurrencia entre distintos sistemas administrativos nacionales no puede dar lugar a una discriminación tan patente de los beneficiarios de una pensión a prorrata de otro Estado miembro.

27 — En la vista se habló de treinta años.

66. No debe olvidarse a este respecto que la combinación entre dos o incluso más sistemas de prestaciones nacionales puede complicar el tratamiento administrativo de las pensiones. Precisamente por esta razón, el Derecho comunitario no sólo regula las normas materialmente aplicables en caso de concurrencia de distintos sistemas de prestaciones, como por ejemplo los métodos de cálculo de las pensiones en los artículos 46 y 47 del Reglamento n° 1408/71, sino también cuestiones administrativas, como por ejemplo la obligación de información recíproca «sin demora» de las instituciones interesadas establecida en el artículo 49 del Reglamento n° 574/72 en el caso de que se produzca cualquier modificación por lo que respecta a la concesión de la prestación.

67. Hay que reconocer que, en el presente caso, la problemática derivada de un período de recuperación tan prolongado fue ocasionada por el hecho de que la institución luxemburguesa no comunicara inicialmente el devengo de la pensión luxemburguesa. Ahora bien, si el ordenamiento jurídico nacional establece una comprobación anual en el caso de las relaciones puramente internas, de la circunstancia de que no se proceda de un modo similar en el caso de pensiones concedidas únicamente a prorrata no puede derivarse para los interesados una situación sustancialmente más desventajosa sin que esto entre en contradicción con los principios de aplicación del Derecho comunitario.

68. En el presente caso, la institución italiana no dirigió una petición a la institución luxemburguesa hasta septiembre de 1998, es decir, más de diez años después de que se concediera por primera vez la pensión a prorrata italiana. La institución italiana había tenido motivos más que suficientes para realizar dicha petición antes por muchas razones.

69. En 1987, la institución luxemburguesa ya intervino como «institución instructora». ²⁸ La institución italiana fue informada mediante el formulario E 202, que lleva el sello de entrada del INPS de 4 de marzo de 1987 y por parte de la institución luxemburguesa la fecha de expedición de 23 de julio de 1985 (!), de que el demandante había presentado inicialmente el 11 de julio de 1985, y posteriormente de nuevo el 5 de febrero de 1987, ²⁹ una solicitud de pensión. Del formulario se desprende, asimismo, que el demandante había solicitado una pensión en Francia y en Luxemburgo. ³⁰ Por su parte, la institución italiana sólo procedió al pago de la pensión a prorrata tras alcanzar el demandante los 60 años de edad. Por consiguiente, debía suponer que lo normal era que no tuvieran que pasar diez años hasta que las instituciones francesa y luxemburguesa se vieran obligadas también a abonar la prestación.

28 — En relación con este concepto, véase el artículo 41 del Reglamento n° 574/72.

29 — Véase el Anexo 1 del escrito de INPS, punto 12.

30 — Citado en la nota 29 *supra*, punto 13.

70. Llegados a este punto, no carece de interés el hecho de que, según las alegaciones del demandante, la institución italiana ya fue informada efectivamente en octubre de 1988 sobre la concesión de la pensión luxemburguesa mediante escrito del «Patronato A.C.L.I.». El Tribunal de Justicia dispone de una fotocopia de dicho escrito, que figura como anexo 5 del escrito de interposición de recurso en los autos trasladados al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente. Es cierto que el INPS niega haber recibido dicho escrito, por lo que en lo sucesivo no deberá extraerse ninguna otra consecuencia del mismo.

71. Ahora bien, en cualquier caso la institución italiana tenía motivos para actuar en relación con la liquidación «provisional» de la pensión y, en su caso, para recabar información de la institución luxemburguesa, toda vez que en el caso de pensiones puramente nacionales este tipo de comprobaciones viene impuesto por la Ley.

72. La clara desventaja que se deriva de dicha omisión para el demandante en comparación con un perceptor de pensiones que cobre una pensión con arreglo únicamente al ordenamiento jurídico nacional es contraria, habida cuenta de las *condiciones* en las que se produjo,³¹ al principio de equivalencia comunitario. En la medida en que el principio de efectividad prohíbe que el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario se haga excesivamente difícil, es posible considerar que los *efectos* de esta

situación constituyen también una violación del principio de efectividad.

73. Ahora bien, en el caso de que mediante la aplicación plena de las normas nacionales de exoneración por lo que respecta a la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas en el ámbito de la seguridad social no fuera posible resolver el presente asunto —extremo que debe determinar el órgano jurisdiccional remitente—, se plantea perentoriamente la cuestión de cuáles son las consecuencias de esta forma de proceder contraria a los principios comunitarios de equivalencia y de efectividad.

74. Sobre este particular, hay que plantearse, efectivamente, la aplicación por analogía del plazo de dos años establecido en los artículos 94 y siguientes del Reglamento n° 1408/71. El plazo de dos años es un reflejo del principio de seguridad jurídica. En el marco de dichas disposiciones, sirve ante todo para proteger a las instituciones de seguridad social, de modo que no se vean expuestas a obligaciones de pago inesperadamente altas en relación con hechos pasados. Sin embargo, también el perceptor de la pensión es igualmente merecedor de protección.³² En el caso de las prestaciones percibidas de buena fe, el beneficiario no debería verse expuesto a acciones de recuperación que se remonten a más de dos años en el pasado. Por supuesto, estas reflexiones se aplican sin perjuicio de las eventuales normas nacionales más favorables.

31 — Inexistencia de una comprobación periódica y recuperación dentro del plazo de un año.

32 — En relación con esta cuestión, véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto Cabras, citadas en la nota 11 *supra*, punto 32.

VI. Conclusión

75. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales:

- «1) Una norma nacional que establece, en el caso de cantidades indebidamente pagadas como consecuencia de la aplicación del Derecho comunitario, la posibilidad de recuperar sin límite de tiempo esas cantidades indebidamente pagadas es incompatible con los objetivos de los Reglamentos (CEE) n^{os} 1408/71 y 574/72 del Consejo. El principio de equivalencia exige que las normas nacionales de exoneración aplicables a las situaciones puramente internas se apliquen también plenamente a las situaciones comunitarias.
- 2) El plazo de dos años establecido en los Títulos VII de los Reglamentos (CEE) n^{os} 1408/71 y 574/72 “relativo[s] 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 desplazan dentro de la Comunidad” para reclamar con efecto retroactivo los derechos conferidos por dichos Reglamentos puede invocarse también por analogía —sin perjuicio de las posibles disposiciones más favorables con arreglo al respectivo ordenamiento jurídico nacional— para la comprobación y revisión de las prestaciones de pensión a prorrata cuando, de lo contrario, se vulnerarían los principios de equivalencia y de efectividad y, con este proceder, se colocaría al perceptor de una pensión a prorrata en desventaja frente al perceptor de una pensión puramente nacional. El plazo de dos años se calcula a partir del momento en el que se haya notificado por primera vez al perceptor de la pensión que va a proceder a la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas.»