

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)  
de 19 de junio de 2003 \***

En el asunto C-34/02,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunale ordinario di Roma (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Sante Pasquini**

e

**Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),**

una decisión prejudicial sobre la interpretación del 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 sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n° 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1), y del Reglamento (CEE) 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, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento n° 118/97,

\* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. M. Wathelet, Presidente de Sala, y los Sres. C.W.A. Timmermans, D.A.O. Edward, P. Jann y A. Rosas (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;

Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre del Sr. Pasquini, por las Sras. R. Ciancaglini y M. Rossi, avvocati;
- en nombre del Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), por los Sres. A. Todaro, A. Riccio y N. Valente, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Massella Ducci Teri, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Fernandes y S. Pizarro, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. H. Michard y el Sr. A. Aresu, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Pasquini, representado por la Sra. M. Rossi; del Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), representado por el Sr. A. Riccio; del Gobierno italiano, representado por el Sr. A. Cingolo, avvocato dello Stato, y de la Comisión, representada por el Sr. A. Aresu, expuestas en la vista de 16 de enero de 2003;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de marzo de 2003;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante resolución de 24 de enero de 2002, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de febrero siguiente, el Tribunale ordinario di Roma planteó al Tribunal de Justicia tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del 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 sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n° 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1408/71»), y del Reglamento (CEE) 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, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento n° 118/97 (en lo sucesivo, «Reglamento n° 574/72»).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. Pasquini y el Istituto nazionale della previdenza sociale (Instituto Nacional de Seguridad Social; en lo sucesivo, «INPS») relativo a una resolución del INPS por la que se ordena al Sr. Pasquini devolver las cantidades percibidas indebidamente en concepto de pensión de vejez.

## Marco normativo

### *Normativa comunitaria*

- 3 El artículo 49 del Reglamento n° 1408/71, incluido en el capítulo 3, «Vejez y muerte (pensiones)», del título III de este Reglamento, define los métodos de cálculo de las prestaciones cuando, entre otros supuestos, el interesado no cumple simultáneamente los requisitos exigidos por todas las legislaciones con arreglo a las cuales se han cubierto períodos de seguro o de residencia. Dispone lo siguiente:

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

4 Los artículos 94, 95, 95 *bis* y 95 *ter* del Reglamento nº 1408/71, que son disposiciones transitorias aplicables con ocasión de la entrada en vigor de dicho Reglamento o de sus modificaciones, contienen cada uno de ellos disposiciones similares relativas a las peticiones de revisión de cálculos de pensiones, habida cuenta de las nuevas disposiciones aplicables. Estas disposiciones prevén fundamentalmente que:

— si la petición se presenta dentro de los dos años siguientes a la fecha de aplicación de la nueva disposición, los derechos nacidos en virtud de ésta se adquieren a partir de dicha fecha, sin que lo preceptuado en la legislación de los Estados miembros sobre caducidad o prescripción de derechos pueda oponerse al interesado (artículos 94, apartado 6, 95, apartado 6, 95 *bis*, apartado 5, y 95 *ter*, apartado 6).

— si la petición se presenta después de haber expirado el plazo de dos años siguientes a la fecha de aplicación de la nueva disposición, aquellos derechos que no estén afectados por la caducidad o por la prescripción serán adquiridos a partir de la fecha de la petición, salvo que sea más beneficioso lo dispuesto en la legislación del Estado miembro interesado (artículos 94, apartado 7, 95, apartado 7, 95 *bis*, apartado 6, y 95 *ter*, apartado 7).

- 5 El artículo 49 del Reglamento n° 574/72 prevé que, 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 ante las que el interesado tenga derechos, en su caso, por mediación de la institución instructora, es decir, con arreglo a los artículos 36 y 41 del Reglamento n° 574/72, en principio, la institución del lugar de residencia del interesado.
  
- 6 El artículo 111 del Reglamento n° 574/72 se refiere a la colaboración entre instituciones de seguridad social de diferentes Estados miembros para recuperar cantidades abonadas indebidamente. Así, establece, entre otras disposiciones, que la institución de un Estado miembro que haya pagado a un beneficiario una cantidad superior a la debida puede pedir a la institución de cualquier otro Estado miembro, que deba prestaciones correspondientes al mismo beneficiario, la retención, sobre las cantidades que abona al beneficiario, de la cantidad pagada en exceso. Esta última institución practica la retención en las 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 transfiere la cantidad retenida a la institución acreedora.
  
- 7 El artículo 112 del Reglamento n° 574/72 regula el supuesto de que la recuperación de tales cantidades no sea posible. Es del siguiente tenor:

«Cuando una institución haya efectuado, directamente o por conducto de otra institución, 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.»

*Legislación italiana*

Legislación aplicable en materia de pensiones de trabajadores migrantes

- 8 El artículo 8 de la Ley n° 153, de 30 de abril de 1969 (suplemento ordinario de la GURI n° 111, de 30 de abril de 1969), dispone:

«Los nacionales italianos cuya situación en materia de pensiones haya sido transferida del Istituto nazionale della previdenza sociale al Instituto Nacional de Seguros Sociales libio con arreglo al artículo 12 del Acuerdo ítalo-libio de 2 de octubre de 1956, ratificado por la Ley n° 843, de 17 de agosto de 1957, y que hayan adquirido un derecho a pensión con cargo al seguro libio antes del 31 de diciembre de 1965, percibirán del Istituto nazionale de la previdenza sociale, desde el 1 de enero de 1969, y con cargo totalmente al Fondo per l'adeguamento delle pensioni (Fondo de Adaptación de Pensiones), un aumento del complemento previsto en el artículo 15 de la Ley n° 1338, de 12 de agosto de 1962, hasta alcanzar la cuantía mensual de las pensiones mínimas previstas por el seguro obligatorio que cubre la invalidez, la vejez y los causahabientes de los trabajadores por cuenta ajena.

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.»

#### Legislación aplicable a la prescripción y a la recuperación de cantidades abonadas indebidamente

- 9 El artículo 2946 del Código Civil italiano fija en diez años el plazo de prescripción general de los créditos.
  
- 10 El artículo 52, apartado 1, de la Ley n° 88, de 9 de marzo de 1989, relativa a la reestructuración del Instituto Nacional de Seguridad Social y del Instituto Nacional del Seguro de Accidentes Laborales (suplemento ordinario de la GURI n° 60, de 13 de marzo de 1989), prevé, en particular, que la cuantía de las pensiones de vejez pueda rectificarse en caso de error cometido en la atribución o en el pago. Según el apartado 2 de dicho artículo, sólo procede la recuperación de las cantidades abonadas indebidamente cuando exista dolo por parte del titular de la pensión.
  
- 11 El artículo 13, apartado 1, de la Ley n° 412, de 30 de diciembre de 1991, por la que se establecen normas en materia de finanzas públicas (GURI n° 305, de 31 de diciembre de 1991), adoptado como interpretación auténtica del artículo 52 de la Ley n° 88/89, precisa que la omisión o la comunicación incompleta por parte del pensionista de hechos relevantes para el derecho a pensión o para su cuantía y que no estén aún en conocimiento del organismo competente autoriza a este último a recuperar las cantidades abonadas indebidamente.

12 El artículo 13, apartado 2, de la misma Ley tiene el siguiente tenor:

«El INPS comprobará anualmente los ingresos de los pensionistas que afecten a 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.»

- 13 El artículo 1, apartados 260 a 265, de la Ley nº 662, de 23 de diciembre de 1996, sobre medidas de racionalización de las finanzas públicas (suplemento ordinario nº 233 de la GURI nº 303, de 28 de diciembre de 1996), incorporó una excepción al principio de recuperación de las cantidades abonadas indebidamente en materia de seguridad social. Prevé que no se recuperarán las prestaciones de pensión abonadas indebidamente por organismos públicos de previsión obligatoria por períodos anteriores al 1 de enero de 1996 cuando los interesados hayan percibido, por el año 1995, una renta personal imponible igual o inferior a 16.000.000 de ITL. Si esta renta personal imponible es de cuantía superior a dicha suma, no se procederá a la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas en relación con una cuarta parte del importe percibido. La recuperación se realizará por mensualidades y sin intereses mediante retención directa sobre la pensión y tal retención no podrá ser superior a una quinta parte de la pensión.
- 14 En 2001 se adoptaron disposiciones similares para las cantidades abonadas indebidamente por períodos anteriores al 1 de enero de 2001.

### Litigio principal

- 15 El Sr. Pasquini trabajó sucesivamente en Italia (140 semanas), en Francia (336 semanas) y en Luxemburgo (1.256 semanas).

- 16 A raíz de una solicitud presentada el 5 de febrero de 1987, el interesado obtuvo del INPS, mediante resolución de 20 de octubre de 1987, una prorrata de pensión de jubilación desde el 1 de marzo de 1987.
  
- 17 La cuantía de esta pensión fue completada para alcanzar el nivel de la pensión mínima a que se refiere el artículo 8 de la Ley n° 153/69, es decir, 397.400 ITL mensuales, dado que el interesado no percibía en aquel momento ninguna pensión francesa ni luxemburguesa.
  
- 18 La resolución de liquidación indicaba que, con arreglo a la disposición mencionada, la pensión completada hasta alcanzar la pensión mínima volvería a ser calculada, y por tanto disminuida, en caso de concesión de otra pensión con cargo a organismos extranjeros.
  
- 19 El 26 de julio de 1988, el INPS notificó al Sr. Pasquini una segunda resolución en la que se establecía un nuevo cálculo de su pensión italiana desde el 1 de marzo de 1987, debido a la concesión, en dicha fecha, de la prorrata francesa. Esta decisión redujo la pensión italiana a una cuantía mensual de 259.150 ITL.
  
- 20 Las resoluciones adoptadas por el INPS el 20 de octubre de 1987 y el 26 de julio de 1988 mencionan el número de semanas que el Sr. Pasquini trabajó en Italia (140 semanas), en Francia (336 semanas) y en Luxemburgo (1.256 semanas).
  
- 21 Mediante una tercera resolución adoptada el 30 de marzo de 2000, el INPS calculó una vez más la pensión italiana del interesado desde el 1 de marzo de 1987 y redujo su cuantía de 287.750 ITL a 7.500 ITL mensuales a partir del 1 de julio de 1998, fecha de inicio de la pensión luxemburguesa. Esta tercera resolución preveía la recuperación de cantidades abonadas indebidamente por un importe de

56.160.950 ITL (29.005 euros), correspondientes al período comprendido entre el 1 de marzo de 1987 y el 30 de abril de 2000.

- 22 El recurso administrativo presentado por el Sr. Pasquini ante el INPS el 30 de octubre de 2000 fue desestimado el 13 de diciembre de 2000 debido a que «el artículo 13 de la Ley n° 412/91 no es aplicable a la recuperación de cantidades abonadas indebidamente en el supuesto de revocación del complemento concedido para alcanzar la pensión mínima como consecuencia de la concesión de una pensión extranjera, ya que, en el momento de la liquidación, se comunicó al beneficiario que la cuantía de la pensión era provisional, como prevé el artículo 8 de la Ley n° 153/69». La resolución de 13 de diciembre de 2000 establecía, por el contrario, la aplicación de la Ley n° 662/96 e instaba al Sr. Pasquini para que presentara documentación sobre sus ingresos de 1995.
- 23 El 26 de abril de 2001, el Sr. Pasquini interpuso un recurso ante el Tribunale ordinario di Roma por el que se impugnaba la inaplicabilidad de la normativa italiana en materia de recuperación de cantidades abonadas indebidamente a su situación. Alegaba que la legislación italiana era contraria a los Reglamentos n°s 1408/71 y 574/72.
- 24 En estas circunstancias, el Tribunale ordinario di Roma decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) 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?

- 2) 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?
  
- 3) 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?»

### Sobre las cuestiones prejudiciales

- 25 Las tres cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente deben ser objeto de un examen conjunto.

### *Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia*

- 26 El Sr. Pasquini recuerda las disposiciones nacionales aplicables en materia de recuperación de cantidades abonadas indebidamente y destaca que no se le puede hacer reproche alguno por los importes que ha recibido indebidamente. Llama la atención sobre un escrito enviado el 18 de octubre de 1988 por el organismo de asistencia social de trabajadores «Patronato ACLI», de Luxemburgo, al INPS, en

el que informa a éste de la concesión de la pensión luxemburguesa y le solicita que revise con rapidez el importe de la pensión italiana del Sr. Pasquini para evitar el abono de cantidades a las que éste no tuviera derecho. Destaca que el INPS, aun estando perfectamente al corriente de su situación en materia de pensiones, en especial porque en los formularios de pensión se había señalado Luxemburgo como lugar de concesión de una pensión, esperó hasta el 30 de marzo de 2000 para volver a calcular la pensión italiana, con efectos retroactivos de trece años, en contra de lo dispuesto en el artículo 49 del Reglamento n° 574/72.

- 27 Sostiene que, en el asunto principal, la inaplicabilidad en su caso de la legislación italiana en materia de recuperación de cantidades abonadas indebidamente no es conforme con los principios generales de los Reglamentos n°s 1408/71 y 574/72.
- 28 Considera que, contrariamente a la recuperación de cantidades abonadas indebidamente como consecuencia de la aplicación de una sola legislación nacional, recuperación a la que sólo cabe aplicar el Derecho nacional, la recuperación de cantidades abonadas indebidamente que tiene su origen en la aplicación de disposiciones comunitarias compete al Derecho comunitario, ya que el Consejo, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 42 CE, tiene la facultad de regular el ejercicio de los derechos a prestaciones sociales que el Tratado CE confiere a los interesados (sentencia de 21 de octubre de 1975, Petroni, 24/75, Rec. p. 1149, apartado 20).
- 29 El Sr. Pasquini se pregunta si los Reglamentos comunitarios en materia de seguridad social adoptados por el Consejo son incompatibles con los objetivos del artículo 42 CE, al no contener disposiciones específicas sobre los procedimientos de recuperación de cantidades abonadas indebidamente y, ante todo, sobre los plazos de prescripción.
- 30 Estima que, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, se deberían resolver los problemas en el marco del artículo 49 del Reglamento n° 574/72 y aplicar por analogía el plazo de dos años previsto en los artículos 94, 95, 95 bis y 95 ter del Reglamento n° 1408/71.

- 31 Según el Sr. Pasquini, el artículo 49 del Reglamento n° 574/72 obliga a las instituciones competentes a notificar sin demora al interesado las decisiones por las que se calcule de nuevo, se suprima o se suspenda la prestación que recibe. Si el organismo de seguridad social competente no respeta esta norma, dejando a los asegurados en una situación de inseguridad jurídica por un período indeterminado, debe asumir todas las consecuencias y no podrá solicitar la devolución de cantidades abonadas indebidamente por error o negligencia de su parte.
- 32 El Sr. Pasquini recuerda que los artículos 94, 95, 95 *bis* y 95 *ter* del Reglamento n° 1408/71 conceden a los interesados un plazo de dos años para alegar sus derechos cuando dicho Reglamento se modifica en su favor. En su opinión, este plazo de dos años podría aplicarse razonablemente por analogía cuando los derechos se modifican en detrimento suyo, aun cuando la posibilidad de ejercitar una acción para la recuperación de cantidades abonadas indebidamente de buena fe esté limitada en el tiempo.
- 33 El INPS y el Gobierno italiano estiman, el primero, que las cuestiones prejudiciales están escasamente motivadas y que no cabe admitirlas y, el segundo, que la legislación italiana no es contraria a los objetivos de los Reglamentos n°s 1408/71 y 574/72.
- 34 Recuerdan que las decisiones de liquidación de pensión y de concesión de un complemento para alcanzar la pensión mínima, adoptadas con arreglo al artículo 8 de la Ley n° 153/69, se adoptan con carácter provisional y advierten que, con arreglo a dicho artículo, la pensión abonada por el organismo italiano puede ser reducida y que las cantidades que se reciban en exceso desde el pago de la pensión extranjera pueden ser recuperadas.
- 35 El Gobierno italiano precisa que las Sezioni unite civili (Reunión de Salas de lo Civil) de la Corte suprema di cassazione (Italia), en su sentencia n° 1967 de 22 de febrero de 1995, declararon que el artículo 8 de la Ley n° 153/69 regula un

mecanismo específico de liquidación de la pensión que se caracteriza por una liquidación provisional que tiene por objeto la concesión de un anticipo de la pensión y la recuperación del complemento abonado para alcanzar una cuantía mínima, habida cuenta de las cantidades abonadas a prorrata por los organismos de seguro extranjeros. Según la Corte suprema di cassazione, «en lo que se refiere a las pensiones liquidadas en virtud de convenios internacionales por razón de la acumulación de las cotizaciones abonadas en Italia con las abonadas por un país extranjero, la recuperación de cantidades que ya no se adeudan, como consecuencia del abono de la pensión extranjera, ha de considerarse una hipótesis inherente a la norma que figura en la reglamentación en la materia, contenida en el artículo 8 de la Ley n° 153 de 30 de abril de 1969, y constituye una recuperación específica y autónoma».

- 36 El INPS y el Gobierno italiano se oponen a la afirmación contenida en las cuestiones prejudiciales según la cual no existe norma de prescripción alguna en el Derecho italiano, y recuerdan el plazo de diez años previsto en el artículo 2946 del Código Civil.
- 37 El INPS señala además que, según el régimen establecido en el artículo 1, apartados 260 a 265, de la Ley n° 662/96, aplicable en el asunto principal, las cantidades percibidas indebidamente por el Sr. Pasquini están completamente protegidas frente a la recuperación si éste hubiera percibido en 1995 ingresos inferiores a 16.000.000 de ITL, o sólo podrían recuperarse tres cuartas partes de su cuantía si los ingresos percibidos fueran superiores a dicho límite. Por consiguiente, el INPS considera que los pensionistas de ingresos reducidos están protegidos por el Derecho italiano.
- 38 El INPS y el Gobierno italiano llegan a la conclusión de que, en materia de cantidades abonadas indebidamente, los pensionistas que hayan sido trabajadores migrantes reciben el mismo trato que los pensionistas italianos que no lo hayan sido.
- 39 En la vista, a petición del Tribunal de Justicia, el abogado del INPS precisó que, en el caso de los pensionistas que reciben una pensión por su afiliación a varios regímenes de seguridad social italianos, el INPS tiene la obligación de controlar

anualmente la cuantía de sus ingresos y la regularidad del importe abonado en concepto de pensión. En el caso de quienes hayan sido trabajadores migrantes, este control anual sólo fue posible mediante una normativa aprobada en 1996.

- 40 El INPS también destacó en la vista que no había recibido la carta de 18 de octubre de 1988 del Patronato ACLI por la que se informaba de la concesión de la pensión luxemburguesa. Según afirma, fue informado de que el Sr. Pasquini recibía una pensión luxemburguesa de vejez anticipada desde el 1 de julio de 1988 mediante notificación de 17 de noviembre de 1999 de la institución luxemburguesa *Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité* (Organismo del Seguro de Vejez e Invalidez; en lo sucesivo, «EAVI»). Según el INPS, el EAVI también reconoció, mediante escrito de 15 de mayo de 2002, que no había comunicado anteriormente a éste la decisión de liquidación de la pensión luxemburguesa debido a que el Sr. Pasquini residía en Luxemburgo. Dado que ninguna disposición nacional obligaba al INPS a controlar la concesión de pensiones extranjeras, sino que, por el contrario, los Reglamentos comunitarios en materia de seguridad social exigían a la institución luxemburguesa que informara de la concesión de la pensión luxemburguesa, el INPS estima que no se le puede reprochar retraso alguno. Destaca que volvió a calcular la pensión del Sr. Pasquini cuatro meses después de haber recibido la información pertinente.
- 41 Los Gobiernos austriaco y portugués recuerdan que, a falta de disposiciones comunitarias aplicables, el Derecho nacional es el que determina los procedimientos y los requisitos de la acción de recuperación de cantidades abonadas indebidamente, siempre que se respeten los principios de efectividad y de equivalencia.
- 42 Como no conoce la ley aplicable a la recuperación de una cantidad abonada indebidamente con arreglo únicamente al Derecho italiano sobre seguridad social, el Gobierno portugués estima que no dispone de elementos suficientes para determinar si se respeta el principio de equivalencia en el asunto principal. En cambio, considera que no se respeta el principio de efectividad cuando no existe un plazo de prescripción del derecho del organismo nacional competente a exigir la devolución de una cantidad abonada indebidamente, en especial cuando tal

devolución supone la disminución de derechos reconocidos anteriormente y se debe a la aplicación tardía o incorrecta de las normas comunitarias pertinentes. A su juicio, en tal caso se incumple la obligación del artículo 49, apartado 2, del Reglamento n° 574/72 y se vulnera el principio fundamental de seguridad jurídica, que es un principio inherente al ordenamiento jurídico comunitario y no sólo protege a la Administración, sino también a los particulares.

- 43 El Gobierno portugués recuerda, además, que según el tenor del primer considerando del Reglamento n° 1408/71, las normas para la coordinación de las legislaciones nacionales de seguridad social se insertan en el marco de la libre circulación de personas y deben contribuir a mejorar su nivel de vida y las condiciones de su empleo. La posibilidad de exigir en cualquier momento la devolución de cantidades abonadas indebidamente pondría en peligro, según dicho Gobierno, la consecución de dicho objetivo.
- 44 Tras afirmar que el artículo 94, apartado 6, del Reglamento n° 1408/71 constituye la expresión del principio fundamental de seguridad jurídica y tiene por objeto proteger a las instituciones de seguridad social, este Gobierno propone interpretar dicha disposición en el sentido de que se opone a que, al aplicar una legislación nacional, se pueda exigir la devolución de cantidades abonadas indebidamente por un período superior a los dos años anteriores a la fecha de notificación de la petición de devolución, cuando tales cantidades se abonaron indebidamente por la aplicación tardía o incorrecta de las normas comunitarias pertinentes.
- 45 El Gobierno austriaco, que destaca la frecuencia con que se presentan problemas en Austria por el nuevo cálculo de pensiones italianas y por la recuperación de cantidades considerables abonadas indebidamente, estima que conviene examinar la cuestión de si es posible deducir, de modo general, de las disposiciones transitorias del Reglamento n° 1408/71 una retroactividad limitada a dos años para todas las consecuencias jurídicas de los nuevos cálculos para los trabajadores migrantes.

- 46 Considera que cuando se cubren períodos de seguro en varios Estados miembros, los interesados resultan desfavorecidos en relación con los trabajadores que sólo han trabajado en un único Estado miembro debido a la yuxtaposición de varios ordenamientos jurídicos. A su juicio, desde este punto de vista está justificada una protección especial de la confianza legítima de los trabajadores migrantes, a lo que podría contribuir una limitación a dos años de los efectos retroactivos de los nuevos cálculos previstos en principio en el Derecho nacional.
- 47 El Gobierno austriaco señala que cuesta admitir que, aun cuando no hayan cometido falta alguna, los trabajadores migrantes resulten penalizados por su condición de tales al ser posible reclamarles, sin limitación en el tiempo, la devolución de prestaciones que fueron percibidas indebidamente por la conjunción de Derechos sociales diferentes y muy complejos de distintos Estados miembros y no por su comportamiento personal.
- 48 La Comisión recuerda que los Reglamentos n<sup>os</sup> 1408/71 y 574/72 no han instaurado un régimen común de seguridad social, sino que se han limitado a establecer un sistema de coordinación de las legislaciones nacionales en materia de seguridad social.
- 49 Tras excluir la aplicabilidad de los artículos 111 y 112 del Reglamento n<sup>o</sup> 574/72, considera que, a primera vista, todas las regularizaciones en el ámbito de la seguridad social son responsabilidad exclusiva de los Estados miembros, que pueden disponer libremente en la materia sin que los Reglamentos n<sup>os</sup> 1408/71 y 574/72 les impongan el menor límite.

- 50 Recuerda, no obstante, que el sistema establecido por dichos Reglamentos se inspira en la exigencia imperativa de garantizar en la práctica la consecución de la igualdad de trato entre trabajadores migrantes y trabajadores residentes en materia de seguridad social, evitando, en particular, que los primeros reciban un trato menos favorable en relación con los segundos.
- 51 Estima que, por esta razón, debe responderse a las cuestiones planteadas que los Reglamentos n<sup>os</sup> 1408/71 y 574/72 deben interpretarse en el sentido de que las disposiciones nacionales, que excluyen la recuperación de cantidades abonadas indebidamente a beneficiarios de prestaciones con arreglo a determinados regímenes nacionales de seguridad, también se aplican a los beneficiarios de prestaciones con arreglo a los regímenes análogos de seguridad social que dichos Reglamentos contemplan.

*Respuesta del Tribunal de Justicia*

- 52 Debe recordarse que el sistema establecido por el Reglamento n<sup>o</sup> 1408/71 se basa en la mera coordinación de las legislaciones nacionales en materia de seguridad social y no pretende su armonización (en este sentido véase, en especial, la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Lenoir, 313/86, Rec. p. 5391, apartado 13).
- 53 Por consiguiente, las normas aplicables a la prescripción o a la recuperación de cantidades abonadas indebidamente deben buscarse en la legislación nacional del Estado miembro de que se trate [en relación con la prescripción, véase la sentencia de 12 de noviembre de 1974, Rzepa, 35/74, Rec. p. 1241, apartados 12 y 13, que versa sobre los Reglamentos n<sup>os</sup> 3 del Consejo, de 25 de septiembre de 1958, relativo a la seguridad social de los trabajadores migrantes (DO 1958, 30, p. 561), y 4 del Consejo, de 3 de diciembre de 1958, por el que se fijan las modalidades de aplicación y se completan las disposiciones del Reglamento n<sup>o</sup> 3

(DO 1958, 30, p. 597), pero cuya solución es aplicable por analogía a los Reglamentos n<sup>os</sup> 1408/71 y 574/72].

- 54 Las normas contenidas en los artículos 94, 95, 95 *bis* y 95 *ter* del Reglamento n<sup>o</sup> 1408/71 no pueden aplicarse en el asunto principal. En efecto, se trata de disposiciones transitorias que sólo son aplicables a raíz de la entrada en vigor del Reglamento n<sup>o</sup> 1408/71 o de sus modificaciones. El plazo de dos años que prevén es un plazo cuyo cómputo se inicia en la fecha de aplicación de una nueva disposición reglamentaria y durante el cual un interesado puede solicitar la aplicación de esta disposición en beneficio propio, sin que se le pueda oponer una legislación nacional que prevea plazos de caducidad o prescripción más breves. Este plazo de dos años no se puede aplicar, por tanto, a la decisión de una institución competente de recuperar las cantidades abonadas indebidamente.
- 55 Lo mismo cabe decir de los artículos 111 y 112 del Reglamento n<sup>o</sup> 574/72, que se refieren exclusivamente a las relaciones entre las instituciones de seguridad social de diferentes Estados miembros para recuperar cantidades abonadas indebidamente o para determinar qué institución debe asumir la imposibilidad de recuperar un pago indebido.
- 56 No obstante, si bien el Derecho nacional es aplicable a una situación resultante del pago indebido de un complemento de pensión por superar los ingresos máximos autorizados, debe señalarse que, en la situación de un trabajador que ha ejercitado el derecho de libre circulación previsto por el Tratado, el Derecho comunitario exige que la regulación procesal de tal situación respete los principios de equivalencia y de efectividad (en este sentido, véanse las sentencias de 10 de julio de 1997, Palmisani, C-261/95, Rec. p. I-4025, apartado 27, y de 15 de septiembre de 1998, Edis, C-231/96, Rec. p. I-4951, apartado 34).

- 57 El principio de equivalencia exige que la regulación procesal de situaciones que tienen su origen en el ejercicio de una libertad comunitaria no sea menos favorable que la referente a situaciones puramente internas (en este sentido, véanse las sentencias antes citadas Palmisani, apartado 32, y Edis, apartado 34). En caso contrario, se vulneraría el principio de igualdad de trato entre trabajadores que han ejercitado el derecho a la libre circulación y trabajadores cuya carrera profesional se ha desarrollado íntegramente en un mismo Estado miembro.
- 58 El principio de efectividad exige que dicha regulación procesal no haga prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (en este sentido, véanse las sentencias antes citadas Palmisani, apartados 28 y 29, y Edis, apartado 34).
- 59 Resultaría contrario al principio de equivalencia calificar o tratar de modo diferente una situación que tiene su origen en el ejercicio de una libertad comunitaria y una situación puramente interna, cuando ambas sean similares o comparables, y aplicar a la situación de origen comunitario un régimen específico, menos favorable para el trabajador que el aplicable a la situación puramente interna, y justificado exclusivamente por dicha diferencia de calificación o de trato.
- 60 En sus observaciones escritas, el INPS y el Gobierno italiano han precisado que determinadas normas de Derecho italiano en materia de prescripción y de recuperación de cantidades abonadas indebidamente eran aplicables a la situación del Sr. Pasquini, en particular la prescripción de diez años establecida por el artículo 2946 del Código Civil y las normas que prevén una excepción al principio de recuperación de cantidades abonadas indebidamente en materia de seguridad social y que limitan el importe que puede recuperarse en función de los ingresos de los interesados.

- 61 La aplicación de estas normas tanto a las situaciones que tiene su origen en el ejercicio de la libre circulación de personas como a las situaciones puramente internas responde a la exigencia del principio de equivalencia.
- 62 No obstante, debe señalarse que este principio no sólo debe aplicarse a las disposiciones nacionales sobre prescripción y recuperación de cantidades abonadas indebidamente, sino también a toda la regulación procesal, tanto administrativa como judicial, de situaciones comparables.
- 63 De este modo, las disposiciones que permiten tomar en consideración la buena fe del interesado deben aplicarse de manera equivalente, tanto en el caso del antiguo trabajador migrante que ha cotizado a los regímenes de seguridad social de varios Estados miembros como al antiguo trabajador que ha cotizado a varios regímenes de Derecho interno.
- 64 A este respecto, el hecho de que, cuando se concedió al Sr. Pasquini el complemento de su pensión italiana, se le advirtiera de que la cuantía de ésta podría ser objeto de una revisión con motivo de la concesión de una pensión extranjera no parece justificar un trato distinto del de un pensionista italiano que percibe una o varias pensiones exclusivamente italianas. En efecto, no parece que esta advertencia pueda hacer que su situación sea diferente de la del pensionista italiano que haya cotizado a varios regímenes de seguridad social italianos y perciba tal complemento y sepa que la cuantía de ésta puede ser revisada en caso de concesión posterior de una pensión por otro régimen o de superación del límite de ingresos autorizado.

- 65 No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la situación del Sr. Pasquini es comparable a este respecto a la de dicho pensionista italiano.
- 66 En cualquier caso, ha de señalarse que, en el supuesto de pensiones italianas percibidas por la afiliación a diferentes regímenes de Derecho interno, el ordenamiento jurídico italiano obliga al INPS a controlar la liquidación de las pensiones y, a rectificar su cuantía cuando resulte necesario. Así, el artículo 13, apartado 2, de la Ley nº 412/91 obliga a este organismo a controlar, una vez al año, los ingresos de los pensionistas y sus consecuencias para el derecho a las prestaciones de pensión o para la cuantía de éstas.
- 67 Por el contrario, en el supuesto de pensiones italianas abonadas a antiguos trabajadores migrantes que deben percibir varias pensiones por su afiliación a regímenes de seguridad social de varios Estado miembros, se desprende de los autos que tal control no se efectuó durante mucho tiempo, por lo que se permitió que continuaran determinados pagos indebidos durante numerosos años, como en el caso del Sr. Pasquini.
- 68 Debe señalarse que, si la obligación de controlar la liquidación de las pensiones se hubiera cumplido para las pensiones concedidas a antiguos trabajadores migrantes de igual modo que para las pensiones concedidas a antiguos trabajadores que hubieran cotizado a varios regímenes exclusivamente de Derecho interno, las cantidades adeudadas por un antiguo trabajador migrante habrían correspondido, como máximo, a los importes percibidos indebidamente por éste durante un año.

- 69 Suponiendo, por tanto, que no pueda considerarse de buena fe el comportamiento del Sr. Pasquini a efectos de la ley italiana, según lo indicado en los apartados 62 y 63 de la presente sentencia, el principio de equivalencia prohibiría en cualquier caso reclamar más del equivalente de un año de complementos de pensión indebidamente percibidos.
- 70 A este respecto, carece de importancia que, en el asunto principal, una de las instituciones de un Estado miembro que había adoptado una decisión de concesión de una pensión, el EAVI, haya incumplido su obligación, prevista en el artículo 49 del Reglamento n° 574/72, de notificar tal decisión sin demora al INPS. En efecto, el principio de equivalencia, que exige que dos situaciones comparables, una de origen comunitario y otra puramente interna, estén sujetas a la misma regulación procesal, no es más que la expresión del principio de igualdad de trato, que es uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario. Dicho artículo 49, cuyo único objetivo es regular las relaciones entre las instituciones de seguridad social de los diferentes Estados miembros, y no determinar los derechos de los interesados frente a dichas instituciones, no puede interpretarse en el sentido de que permite obviar dicho principio de igualdad de trato.
- 71 Por el contrario, los interesados pueden basar en dicho artículo la confianza legítima en que las instituciones de seguridad social de los diferentes Estados miembros donde hayan trabajado tratarán diligentemente su situación, sin que estén obligados a asegurarse ellos mismos de la comunicación, entre dichas instituciones, de la información administrativa que les concierne.
- 72 Sobre este particular, debe señalarse que como resulta de las menciones incluidas en las decisiones adoptadas por el INPS el 20 de octubre de 1987 y el 26 de julio de 1988, este organismo sabía que el Sr. Pasquini había trabajado 1256 semanas en Luxemburgo, es decir, la mayor parte de su carrera profesional.

- 73 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente:

Dado que el Reglamento n° 1408/71 garantiza únicamente la coordinación de las legislaciones nacionales en materia de seguridad social, debe aplicarse el Derecho nacional a la situación resultante del pago indebido, por superarse los ingresos máximos autorizados, de un complemento de pensión a un interesado que percibe varias pensiones en razón de su afiliación a regímenes de seguridad social de diferentes Estados miembros. El plazo de dos años que figura en los artículos 94, 95, 95 *bis* y 95 *ter* del Reglamento n° 1408/71 no puede aplicarse por analogía a la situación descrita.

No obstante, el Derecho nacional debe respetar el principio comunitario de equivalencia, que exige que la regulación procesal de situaciones que tienen su origen en el ejercicio de una libertad comunitaria no sea menos favorable que la referente a situaciones puramente internas, así como el principio comunitario de efectividad, que exige que dicha regulación procesal no haga imposible prácticamente o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

Estos principios se aplican a toda la regulación procesal de situaciones que tienen su origen en el ejercicio de una libertad comunitaria, con independencia de que tal regulación sea de naturaleza administrativa o judicial, incluidas las disposiciones nacionales aplicables a la prescripción y a la recuperación de cantidades abonadas indebidamente o las que obligan a las instituciones competentes a tomar en consideración la buena fe de los interesados o a controlar regularmente su situación en materia de pensiones.

## Costas

- 74 Los gastos efectuados por los Gobiernos italiano, austriaco y portugués y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunale ordinario di Roma mediante resolución de 24 de enero de 2002, declara:

Dado 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 sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n° 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, garantiza únicamente la coordinación de las legislaciones nacionales en materia de seguridad social, debe aplicarse el Derecho nacional a la situación resultante del pago indebido, por superarse los ingresos máximos autorizados, de un

complemento de pensión a un interesado que percibe varias pensiones en razón de su afiliación a regímenes de seguridad social de diferentes Estados miembros. El plazo de dos años que figura en los artículos 94, 95, 95 *bis* y 95 *ter* del Reglamento n° 1408/71, modificado, no puede aplicarse por analogía a la situación descrita.

No obstante, el Derecho nacional debe respetar el principio comunitario de equivalencia, que exige que la regulación procesal de situaciones que tienen su origen en el ejercicio de una libertad comunitaria no sea menos favorable que la referente a situaciones puramente internas, así como el principio comunitario de efectividad, que exige que dicha regulación procesal no haga prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

Estos principios se aplican a toda la regulación procesal de situaciones que tienen su origen en el ejercicio de una libertad comunitaria, con independencia de que tal regulación sea de naturaleza administrativa o judicial, incluidas las disposiciones nacionales aplicables a la prescripción y a la recuperación de cantidades abonadas indebidamente o las que obligan a las instituciones competentes a tomar en consideración la buena fe de los interesados o a controlar regularmente su situación en materia de pensiones.

Wathelet

Timmermans

Edward

Jann

Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de junio de 2003.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

M. Wathelet