



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NICHOLAS EMILIOU
presentadas el 5 de octubre de 2023¹

Asunto C-283/21

VA

contra

Deutsche Rentenversicherung Bund,

parte coadyuvante:

RB

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal Regional de lo Social de Renania del Norte-Westfalia, Alemania)]

«Procedimiento prejudicial — Seguridad social de los trabajadores migrantes — Coordinación de los sistemas de seguridad social — Reglamento (CE) n.º 987/2009 — Artículo 44, apartado 2 — Ámbito de aplicación — Prestaciones de invalidez — Cálculo — Consideración de los “períodos de educación de los hijos” cubiertos en otros Estados miembros — Requisitos — Artículo 21 TFUE — Libre circulación de los ciudadanos»

I. Introducción

1. Los ciudadanos de la Unión pueden residir y trabajar en distintos Estados miembros a lo largo de su vida. Pueden también interrumpir su actividad profesional para ocuparse de la educación de sus hijos. Pongamos que una persona inicia su carrera profesional en un Estado miembro («Estado miembro A»), a continuación, interrumpe su vida laboral para educar a sus hijos en otro Estado miembro («Estado miembro B») y, finalmente, reanuda su carrera profesional en el Estado miembro A. En tal situación, ¿exige el Derecho de la Unión que, a efectos de la concesión de una pensión al interesado, el Estado miembro A aplique su legislación a los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B y los compute como períodos cubiertos en su territorio?

¹ Lengua original: inglés.

2. Esta cuestión constituyó el núcleo de las sentencias en los asuntos *Elsen*,² *Kauer*³ y *Reichel-Albert*⁴ en el contexto de la aplicación del Reglamento (CEE) n.º 1408/71,⁵ que fue derogado y sustituido por los Reglamentos (CE) n.º 883/2004⁶ y n.º 987/2009,⁷ y, más recientemente, en la sentencia en el asunto *Pensionsversicherungsanstalt* (Períodos de educación de los hijos en el extranjero),⁸ que, al igual que el caso que nos ocupa, se refería a una situación regulada por estos dos Reglamentos posteriores.

3. En la sentencia dictada en el asunto *Pensionsversicherungsanstalt*, el Tribunal de Justicia declaró que, si bien el legislador de la Unión había adoptado una disposición particular relativa a la consideración por el Estado miembro A de los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B, a saber, el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, dicha disposición no se aplicaba con carácter exclusivo. Apreció que, por lo tanto, seguía siendo pertinente la respuesta jurisdiccional que había desarrollado en el contexto de la aplicación del Reglamento n.º 1408/71, en un momento en que el legislador de la Unión aún no había adoptado ninguna disposición al respecto. Sobre esta base, consideró que, en una situación en la que no se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, lo que hacía que la interesada no pudiera invocar esta disposición, el Estado miembro A seguía estando obligado, en virtud del artículo 21 TFUE, que protege la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión, a aplicar su legislación a los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B y a considerar esos períodos como cubiertos en su territorio, siempre que existiera un «vínculo suficiente» entre estos y los «períodos de seguro» cubiertos por la interesada en el primer Estado miembro. Tal sería el caso si esa persona hubiera trabajado y cotizado exclusivamente en el Estado miembro A, tanto antes como después de trasladar su residencia al Estado miembro B.⁹

4. La situación que es objeto del litigio principal es algo distinta. La demandante en el litigio principal, VA, cubrió lo que entiendo que son períodos asimilables a «períodos de seguro» en Alemania, tanto antes como después de ocuparse de la educación de sus hijos en los Países Bajos. Sin embargo, solo empezó a cotizar al régimen legal alemán de seguro de pensiones varios años después de dedicarse a la crianza de sus hijos.

5. En este contexto, el quid de la cuestión que se plantea en el presente asunto es si, en una situación en la que la persona interesada no ha cotizado al régimen legal de seguro de pensiones del Estado miembro A antes de ocuparse de la educación de sus hijos en el Estado miembro B, se cumple el criterio del «vínculo suficiente» desarrollado por el Tribunal de Justicia. Como explicaré a continuación, considero que debe responderse afirmativamente a esta cuestión. En efecto, en mi opinión, la referida circunstancia no impide, *per se*, determinar la existencia de un «vínculo suficiente» entre los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B y los «períodos de seguro» cubiertos en el Estado miembro A.

² Sentencia de 23 de noviembre de 2000 (C-135/99, en lo sucesivo, «sentencia *Elsen*», EU:C:2000:647).

³ Sentencia de 7 de febrero de 2002 (C-28/00, en lo sucesivo, «sentencia *Kauer*», EU:C:2002:82).

⁴ Sentencia de 19 de julio de 2012 (C-522/10, en lo sucesivo, «sentencia *Reichel-Albert*», EU:C:2012:475).

⁵ Reglamento del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98).

⁶ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1).

⁷ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 (DO 2009, L 284, p. 1).

⁸ Sentencia de 7 de julio de 2022 (C-576/20, en lo sucesivo, «sentencia *Pensionsversicherungsanstalt*», EU:C:2022:525).

⁹ *Ibidem*, apartado 63.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento n.º 883/2004

6. El título II del Reglamento n.º 883/2004, que lleva por epígrafe «Determinación de la legislación aplicable», contiene, en particular, el artículo 11, que dispone lo siguiente:

«1. Las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Esta legislación será determinada con arreglo al presente título.

[...]

3. A reserva de lo dispuesto en los artículos 12 a 16:

a) la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro estará sujeta a la legislación de ese Estado miembro;

[...]

e) cualquier otra persona a la que no le sean aplicables las disposiciones de las letras a) a d) estará sujeta a la legislación del Estado miembro de residencia, sin perjuicio de otras disposiciones contenidas en el presente Reglamento que le garanticen prestaciones en virtud de la legislación de uno o varios de los demás Estados miembros.

[...]»

2. Reglamento n.º 987/2009

7. El Reglamento n.º 987/2009 establece las normas de aplicación del Reglamento n.º 883/2004, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 89 de este.

8. A tenor del considerando 14 del Reglamento n.º 987/2009:

«Se precisan determinadas normas y procedimientos específicos para definir la legislación aplicable para el cómputo de los períodos en los distintos Estados miembros en los que la persona asegurada se haya ocupado de la educación de los hijos.»

9. El artículo 44 de dicho Reglamento establece:

«1. A efectos del presente artículo, se entenderá por “período de educación de los hijos” todo período que se acredita en virtud de la legislación sobre pensiones de un Estado miembro, o que da derecho a una persona a un complemento de pensión, explícitamente, por haber educado a un hijo, sea cual sea el método utilizado para calcular dichos períodos y con independencia del hecho de si se acumulan durante el tiempo de la educación del hijo o son reconocidos con carácter retroactivo.

2. Cuando, en virtud de la legislación del Estado miembro que sea competente en virtud del título II del Reglamento [n.º 883/2004], no se considere ningún período de educación de los hijos, la institución del Estado miembro cuya legislación sea, con arreglo al título II del Reglamento [n.º 883/2004], la aplicable a la persona interesada por haber ejercido esta una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en la fecha en que, en virtud de dicha legislación, empezara a contar el período de educación del hijo de que se trate, seguirá siendo responsable de la consideración de dicho período de educación de los hijos como período de educación de los hijos en virtud de su propia legislación, como si la educación de dicho hijo hubiera tenido lugar en su propio territorio.

[...]»

B. Derecho nacional

10. El artículo 56 del Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (Libro VI del Código Social) (en lo sucesivo, «SGB VI»), en su versión modificada por la Ley de 28 de noviembre de 2018 (BGBl. I., p. 2016), dispone lo siguiente:

«(1) Se entenderá por “período de educación de los hijos” todo período dedicado a la crianza de los hijos durante los tres años posteriores al nacimiento. Se computará el período de educación de los hijos a favor de uno de los progenitores [...] si:

1. el período de educación es atribuible a dicho progenitor;
2. la educación ha tenido lugar en el territorio de la República Federal de Alemania o en una situación asimilable, y si
3. dicho progenitor no está excluido del cómputo.

[...]

(3) Se considerará que la educación de los hijos ha transcurrido en el territorio de la República Federal de Alemania si el progenitor que se haya encargado de educar a su hijo comparte allí con él su residencia habitual. El período de educación se asimilará a educación en el territorio de la República Federal de Alemania si el progenitor que se ha encargado de la educación ha residido habitualmente en el extranjero con su hijo y ha cubierto períodos de cotización obligatoria durante la educación de este o inmediatamente antes de su nacimiento en virtud de una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia que ha ejercido allí. [...]

[...]

(5) El período de educación de los hijos comienza después de transcurrido el mes de nacimiento del hijo y concluye al término de 36 meses naturales [...]».

11. El artículo 249, apartado 1, del SGB VI, en su versión modificada por la Ley de 23 de junio de 2014 (BGBl. I, p. 787), establece lo siguiente:

«Para los hijos nacidos antes del 1 de enero de 1992, el período de educación de los hijos concluirá 24 meses después de transcurrido el mes de nacimiento del hijo.»

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

12. VA, demandante en el litigio principal, es de nacionalidad alemana y nació en 1958. Entre 1962 y 2010 residió en Vaals (Países Bajos), municipio situado a unos 5 km de Aquisgrán (Alemania).¹⁰ Aunque residía en Vaals, estuvo escolarizada en Aquisgrán y, con posterioridad, en agosto de 1975, empezó en esa ciudad su formación como educadora reconocida por el Estado.

13. El 1 de agosto de 1978, VA comenzó un período de prácticas de un año en una guardería situada en Aquisgrán. En circunstancias normales, ese año de prácticas habría sido considerado como un período de empleo en Alemania, sujeto al seguro obligatorio. Sin embargo, al no haber suficientes plazas remuneradas disponibles, la demandante realizó ese período de prácticas de forma gratuita y, por tanto, exenta de afiliación a dicho seguro. Así pues, no cotizó al régimen legal alemán de seguro de pensiones.

14. En agosto de 1979, al finalizar su período de prácticas, VA reanudó su formación como educadora reconocida en Aquisgrán y obtuvo el *Fachhochschulreife* (bachillerato básico especializado), mientras seguía residiendo en los Países Bajos. Al término de su formación, en julio de 1980, ya no ejerció actividad profesional alguna en Alemania ni en los Países Bajos.

15. Más adelante, VA tuvo dos hijos. En dichas fechas, VA aún no había cotizado al régimen legal alemán de seguro de pensiones. Se ocupó de la educación de sus hijos en los Países Bajos.

16. Entre septiembre de 1993 y agosto de 1995 y, posteriormente, entre abril de 1999 y octubre de 2012, estuvo empleada en Alemania. Su actividad laboral, considerada de «escasa entidad» con arreglo al Derecho alemán, estaba exenta de afiliación al seguro obligatorio.

17. En 2010, VA regresó a Alemania. A partir de octubre de 2012, comenzó a ejercer una actividad remunerada y quedó sujeta al seguro obligatorio. Comenzó a cotizar al régimen legal alemán de seguro de pensiones.

18. Desde marzo de 2018, VA recibe de la República Federal de Alemania una pensión por incapacidad laboral absoluta. Al calcular la cuantía de dicha pensión, la Deutsche Rentenversicherung Bund (Organismo Federal del Seguro de Jubilación, Alemania), demandado en el procedimiento principal, consideró como pertinentes, además de los períodos durante los cuales la demandante cotizó al régimen legal del seguro de pensiones alemán (a partir de 2012), aquellos que esta dedicó a su formación profesional en Alemania (entre agosto de 1975 y julio de 1978 y entre agosto de 1979 y julio de 1980) y el «período de educación de los hijos» entre el 1 de abril y el 1 de junio de 1999, durante el cual educó a sus hijos en los Países Bajos mientras trabajaba por cuenta ajena en Alemania (sin estar sujeta al seguro obligatorio).

19. VA denuncia que el Organismo Federal del Seguro de Jubilación no consideró como períodos pertinentes los «períodos de educación de los hijos» transcurridos en los Países Bajos entre el 15 de noviembre de 1986 y el 31 de marzo de 1999, durante los cuales no ejerció actividad profesional alguna (en lo sucesivo, «períodos de que se trata»). Impugnó esa negativa a computar dichos períodos ante un órgano jurisdiccional de primera instancia. Su impugnación no prosperó.

¹⁰ El órgano jurisdiccional remitente indica que VA residió en los Países Bajos de manera intermitente entre 1962 y 1975. Estableció allí su residencia de forma permanente en 1975.

20. VA recurrió en apelación la resolución dictada en primera instancia ante el Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal Regional de lo Social de Renania del Norte-Westfalia, Alemania).

21. Dicho órgano jurisdiccional señala que el hecho de que, durante los períodos de que se trata, los dos hijos de VA no fueran educados en Alemania impide que se acrediten esos períodos en virtud del artículo 56, apartado 3, primera frase, del SGB VI. Añade que tampoco es posible un cómputo de dichos períodos al amparo del artículo 56, apartado 3, segunda frase, del SGB VI, puesto que, para que así fuera, VA tendría que haber residido habitualmente en el extranjero con sus hijos y, durante o inmediatamente antes de esos períodos dedicados a la educación de estos, haber cubierto períodos de cotización obligatoria en Alemania en virtud de una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia ejercida en el extranjero (esto es, en los Países Bajos). También señala que no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, dado que, cuando nacieron sus hijos, la demandante no ejercía ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en Alemania en el momento en el que los períodos de que se trata comenzaron a transcurrir.

22. Dicho esto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, a la luz de las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia, en particular en el asunto Reichel-Albert, el Organismo Federal del Seguro de Jubilación debe computar, a efectos de conceder a VA la pensión, los períodos de que se trata, puesto que concurren ciertos factores que apuntan a la existencia de un «vínculo suficiente» en virtud del artículo 21 TFUE. A este respecto, señala, por una parte, que la situación de VA difiere de la que dio lugar a la citada sentencia. En efecto, antes de nacer sus hijos, VA *en absoluto* estaba sujeta al seguro obligatorio en Alemania. Por consiguiente, no cotizó al régimen legal de seguro de pensiones de dicho Estado miembro. Además, no se limitó a trasladar su residencia a otro Estado miembro (los Países Bajos). De hecho, residía allí con carácter permanente.

23. Por otra parte, señala que toda la vida laboral de VA está vinculada a Alemania, que esta estuvo exclusivamente escolarizada en Alemania, que completó en Alemania un período de un año de prácticas —que habría estado sujeto al seguro obligatorio de no haber existido un número insuficiente de plazas remuneradas disponibles en el momento de los hechos— y que los demás años durante los cuales VA cursó una formación profesional fueron anotados en su historial de cotizaciones como «períodos que confieren derechos a pensión». Además, los hijos de VA estaban escolarizados en Alemania y ella y su familia fijaron su residencia en los Países Bajos muy cerca de la frontera con Alemania.

24. A la vista de estos elementos, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el hecho de que la normativa nacional no tenga en consideración los períodos de que se trata es compatible con el artículo 21 TFUE.

25. En estas circunstancias, el Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal Regional de lo Social de Renania del Norte-Westfalia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿En virtud de la normativa de los Países Bajos —como Estado miembro competente con arreglo a las disposiciones del título II del Reglamento [n.º 883/2004]— se consideran los períodos de educación de los hijos en el sentido del artículo 44, apartado 2, del Reglamento [n.º 987/2009] por el hecho de que en los Países Bajos el período de educación de los hijos confiere un derecho de pensión en cuanto mero período de residencia?

En caso de respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial:

2) ¿Debe interpretarse el artículo 44, apartado 2, del Reglamento [n.º 987/2009], como desarrollo de las sentencias [dictadas por el Tribunal de Justicia en los asuntos *Elsen* y *Reichel-Albert*] extensivamente en el sentido de que el Estado miembro competente debe considerar los períodos de educación de los hijos cuando la persona a cargo de la educación haya cubierto períodos que confieren derechos a pensión antes y después de la educación de los hijos en virtud de formación o empleo únicamente en el régimen de ese Estado [miembro], aunque no haya cotizado a dicho régimen inmediatamente antes o después de la educación de los hijos?»

26. La petición de decisión prejudicial, de 23 de abril de 2021, fue registrada en el Tribunal de Justicia el 4 de mayo de 2021. Han presentado observaciones escritas los Gobiernos alemán, checo y neerlandés y la Comisión Europea. Las mismas partes interesadas, a excepción del Gobierno checo, estuvieron representadas en la vista celebrada el 11 de mayo de 2023.

IV. Análisis

27. Para el cálculo de una pensión,¹¹ las instituciones competentes de los Estados miembros se basan generalmente en el número de «períodos de seguro» o de «períodos de residencia» cubiertos por el interesado.¹² Habida cuenta de la finalidad general de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009, que es «establecer únicamente un sistema de coordinación» y, de este modo, respetar las características peculiares de las legislaciones nacionales de seguridad social,¹³ corresponde a cada Estado miembro determinar qué se entiende por «períodos de seguro» o por «períodos de residencia» o qué situaciones pueden asimilarse a tales períodos,¹⁴ siempre que su normativa respete las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre circulación de personas, en particular el artículo 21 TFUE.¹⁵

¹¹ El artículo 1, letra w), del Reglamento n.º 883/2004 establece que el término «pensión» comprende «además de las pensiones propiamente dichas, las rentas, las entregas de capital que puedan sustituirlas y los ingresos efectuados en concepto de reembolso de cotizaciones, así como, a reserva de lo dispuesto en el título III, los incrementos de revalorización o asignaciones suplementarias». Comprende el pago de prestaciones de invalidez como aquellas a las que VA afirma tener derecho en el presente asunto (véase el capítulo 4, que lleva por epígrafe «Prestaciones de invalidez»). Véase asimismo el artículo 3, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, que precisa que este instrumento se aplica no solo a las prestaciones de vejez, sino también a las prestaciones de invalidez.

¹² Véase, en el presente asunto, el artículo 45 del Reglamento n.º 883/2004, que precisa que la legislación de un Estado miembro puede supeditar la adquisición, conservación o recuperación del derecho a prestaciones de invalidez al requisito de haber cubierto períodos de seguro o de residencia.

¹³ Véase, en particular, el considerando 4 del Reglamento n.º 883/2004.

¹⁴ Véanse, respectivamente, las definiciones de «períodos de seguro» y «períodos de residencia» en el artículo 1, letras t) y v), del Reglamento n.º 883/2004. Ambos conceptos se definen por referencia a la «legislación bajo la cual han sido cubiertos o se consideran cubiertos».

¹⁵ Véase la sentencia *Pensionsversicherungsanstalt*, apartado 49 y jurisprudencia citada.

28. Algunos Estados miembros —aunque no todos— han dispuesto que los «períodos de educación de los hijos» se asimilan a «períodos de seguro» o a «períodos de residencia» y, por ende, se tienen en cuenta a efectos de la concesión de una pensión.

29. En este contexto, el artículo 44, apartado 2 el Reglamento n.º 987/2009 introduce una norma especial destinada a determinar, en una situación en la que una persona ha trabajado y educado a sus hijos en diferentes Estados miembros, las circunstancias en las que el Estado miembro A (Estado miembro en el que la persona ha trabajado) debe aplicar su legislación a los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B y que exige, en su caso, que dichos períodos se computen como cubiertos en el Estado miembro A.¹⁶ Esa competencia a cargo del Estado miembro A es subsidiaria con respecto a la competencia a cargo del Estado miembro B. En efecto, la obligación del Estado miembro A de aplicar su legislación a los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B únicamente se aplica si la legislación del Estado miembro B no permite que se consideren los «períodos de educación de los hijos».

30. Como explica el Gobierno checo, el objetivo del artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 no es garantizar que se aplique al beneficiario la legislación más ventajosa para su situación ni imponer a los Estados miembros la obligación de considerar los «períodos de educación de los hijos» como «períodos de seguro» o «períodos de residencia». Pretende más bien evitar situaciones en las que no se acrediten tales períodos en virtud de la legislación de un Estado miembro solo porque hayan transcurrido en otro Estado miembro. En este sentido, ese precepto refleja así el principio general de igualdad de trato que el artículo 5 del Reglamento n.º 883/2004 pretende codificar¹⁷ y que deriva directamente del artículo 21 TFUE.

31. Como expliqué en mis conclusiones presentadas en el asunto Pensionsversicherungsanstalt,¹⁸ la cuestión de si la legislación del Estado miembro A es aplicable, con arreglo al artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, a los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B, depende de que se cumplan simultáneamente los tres requisitos siguientes:

- que en la legislación del Estado miembro B no se tenga en cuenta ningún período de educación de los hijos;
- que la legislación del Estado miembro A fuese anteriormente aplicable al interesado por ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en dicho Estado miembro, y
- que el interesado siguiese estando sujeto a la legislación del Estado miembro A en virtud de esa actividad en la fecha en que, con arreglo a la legislación de dicho Estado miembro, comenzase a tenerse en cuenta el período de educación respecto al hijo de que se trate.¹⁹

32. De la información que obra en autos y de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que VA no cumple los requisitos segundo y tercero que se han indicado anteriormente porque no ejercía actividad alguna por cuenta ajena o por cuenta propia en el Estado miembro A (Alemania) y, por lo tanto, no cotizó al régimen legal de seguro

¹⁶ Concretamente, esto significa que, en la medida en que la legislación de un Estado miembro permite, con carácter general, considerar los «períodos de educación de los hijos» a efectos de la concesión de una pensión, dicha legislación no puede tratar los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en otro u otros Estados miembros de manera diferente a los cubiertos en el ámbito nacional.

¹⁷ Véase asimismo, en este sentido, el considerando 5 del Reglamento n.º 883/2004.

¹⁸ C-576/20, EU:C:2022:75, punto 32.

¹⁹ Debo señalar, de pasada, que el artículo 44, apartado 3, del Reglamento n.º 987/2009 aclara que la obligación establecida en el apartado 2 de ese artículo no se aplica si el interesado está o pasa a estar sujeto a la legislación de *otro* Estado miembro debido al ejercicio de una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia.

de pensiones en Alemania en ningún momento antes del nacimiento de sus hijos, pese a que efectivamente completó su formación profesional y realizó un período de prácticas de un año en una guardería de ese Estado.

33. Sin embargo, he de señalar que, en la sentencia *Pensionsversicherungsanstalt*, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 «no regula con carácter exclusivo el cómputo de los períodos de educación de los hijos». ²⁰ La persona interesada en dicho asunto tampoco cumplía el tercer requisito (aunque sí el segundo) enunciado en el punto 31 anterior. Como ya he indicado en el punto 3 de las presentes conclusiones, el Tribunal de Justicia consideró que, si bien esa persona no podía invocar en esas circunstancias el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, el Estado miembro A seguía estando obligado a aplicar su legislación a los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B y a computar dichos períodos como períodos cubiertos en su propio territorio. Basó esta conclusión en el artículo 21 TFUE y en la existencia de un «vínculo suficiente» entre esos períodos y los «períodos de seguro» (en aquel asunto, los períodos de actividad por cuenta ajena o por cuenta propia) cubiertos en el Estado miembro A. ²¹

34. A la luz de dicha sentencia, la segunda cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente debe entenderse en el sentido de que solicita, en esencia, que se dilucide si, en un caso como el del litigio principal, se cumple el criterio del «vínculo suficiente», elaborado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia sobre la base no ya del artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, sino del artículo 21 TFUE. Las dudas del órgano jurisdiccional remitente a este respecto se deben a que, a diferencia de las demandantes en los asuntos que dieron lugar a las sentencias *Elsen*, *Kauer*, *Reichel-Albert* y *Pensionsversicherungsanstalt*, en las cuales el Tribunal de Justicia declaró la existencia de tal «vínculo suficiente», en el caso que nos ocupa VA no cotizó *en ningún momento* al régimen legal de seguro de Alemania ni podía ser considerada, con arreglo a la legislación de dicho Estado miembro, como trabajadora por cuenta ajena o por cuenta propia en ese país antes de que se ocupara de la educación de sus hijos en los Países Bajos.

35. Explicaré por qué, en mi opinión, este hecho no exime *per se* al Estado miembro A (Alemania) de la obligación de aplicar su legislación a los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B (los Países Bajos). No obstante, antes de abordar esta cuestión, responderé a la primera cuestión prejudicial relativa a la interpretación del primer requisito indicado en el punto 31 de las presentes conclusiones, a saber, que, para que el Estado miembro A quede sujeto a la citada obligación, en la legislación del Estado miembro B no se debe tener en cuenta ningún «período de educación de los hijos». A este respecto, procede señalar que la Comisión sostiene que esta cuestión carece de pertinencia en el presente asunto, puesto que, en cualquier caso, no se cumplen los requisitos segundo y tercero que establece el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009. Estoy de acuerdo en que, en el procedimiento principal, VA no puede invocar esta disposición. Sin embargo, esto no significa, a mi juicio, que carezca de pertinencia la cuestión de si el Estado miembro B (en este caso, los Países Bajos) no tiene en cuenta los períodos de que se trata. En efecto, considero que, en una situación en la que los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009 se aplican *ratione temporis* (como sucede en el presente asunto), el primer requisito enumerado por el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 se aplica *mutatis mutandis* cuando la cuestión de si se computan los «períodos de educación de los hijos» no se rige por esta disposición, sino por el criterio del «vínculo suficiente» elaborado por el Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 21 TFUE.

²⁰ Véase la sentencia *Pensionsversicherungsanstalt*, apartado 55.

²¹ *Ibidem*, apartado 66.

A. Primera cuestión prejudicial: ¿cuándo toma en consideración la legislación del Estado miembro B un período de educación de los hijos?

36. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si se cumple el primer requisito, indicado en el punto 31 anterior, cuando, con arreglo a la legislación del Estado miembro B (en el presente asunto, los Países Bajos), tal período confiere derechos de pensión no ya porque se asimile a un «período de seguro», sino porque se computa como «período de residencia».

37. Para empezar, quisiera dejar dos puntos muy claros. En primer lugar, querría exponer, como ya he señalado en el punto 35 de las presentes conclusiones, por qué el referido requisito, establecido en el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, se aplica *mutatis mutandis* cuando el interesado no puede basar su reclamación en esta disposición y debe invocar en su lugar el artículo 21 TFUE y el criterio del «vínculo suficiente» desarrollado por el Tribunal de Justicia en sus sentencias Elsen, Kauer, Reichel-Albert y Pensionsversicherungsanstalt.

38. A este respecto, debo recordar, en primer término, que, como expliqué en mis conclusiones presentadas en el asunto Pensionsversicherungsanstalt,²² uno de los principios fundamentales de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009 es que las personas a las que se aplican «estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro».²³

39. Además, en mi opinión, debe respetarse este principio fundamental no solo en el contexto de la aplicación del artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, sino también al emplear el criterio del «vínculo suficiente» sobre la base del artículo 21 TFUE. En efecto, en caso contrario, una persona que eduque a sus hijos en el extranjero podría, con arreglo a este criterio, obtener el cómputo de los «períodos de educación de los hijos» tanto por el Estado miembro A como por el Estado miembro B (doble contabilización) o escoger de las dos legislaciones, la del Estado miembro A y la del Estado miembro B, la que le resulte más favorable, ya que ambas pueden ser aplicables a su situación. Ello tendría como consecuencia que no podría considerarse que el criterio del «vínculo suficiente», al igual que el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, introduce una competencia únicamente subsidiaria a cargo del Estado miembro A.²⁴ Por el contrario, tendría que considerarse que introduce una doble competencia (tanto a cargo del Estado miembro A como del Estado miembro B).

40. Además, ha de señalarse que el artículo 21 TFUE, apartado 1, establece que «todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones

²² C-576/20, EU:C:2022:75, puntos 64 y 65.

²³ Véase el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004. El sistema de coordinación instaurado por este Reglamento y por el Reglamento n.º 987/2009 persigue un doble objetivo que consiste, por una parte, en impedir que las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 se vean privadas de protección en materia de seguridad social a falta de legislación aplicable y, por otra parte, evitar la aplicación simultánea de varias legislaciones nacionales y las complicaciones que puedan resultar de ello [véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Prestación de rehabilitación) (C-135/19, EU:C:2020:177), apartado 46].

²⁴ *Ibidem*, apartado 46.

*adoptadas para su aplicación».*²⁵ Así pues, me inclino por rechazar una interpretación de esta disposición contraria a la lógica general o a uno de los principios fundamentales que subyacen a estos dos Reglamentos.²⁶

41. A ese respecto, procede recordar asimismo que, si bien el artículo 21 TFUE tiene por objeto garantizar, en particular, que no exista discriminación contra los ciudadanos que ejercen su derecho a la libre circulación y que, como ha declarado el Tribunal de Justicia, a tales ciudadanos no se les disuada de ejercer dicho derecho debido a restricciones de esa libertad, el propósito de ese precepto no es garantizar que se sitúe a estos ciudadanos en una posición ventajosa por el hecho de ejercer ese derecho. Evidentemente, si una persona que haya ejercido su derecho a la libre circulación tuviera derecho a que se computen los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el extranjero tanto por el Estado miembro A como por el Estado miembro B o a escoger qué legislación debe aplicarse a tales períodos, en lugar de poder invocar la legislación del Estado miembro A solo si la legislación del Estado miembro B no permite considerar los «períodos de educación de los hijos», se encontraría en una posición más ventajosa que la persona que haya estado toda la vida en el territorio de un solo Estado miembro. Tal resultado iría más allá de lo exigido por el artículo 21 TFUE.

42. Por último, debe señalarse que ninguno de los Estados miembros que actuaron como «Estado miembro B» en las sentencias *Elsen*, *Kauer* y *Reichel-Albert*, y, más recientemente, *Pensionsversicherungsanstalt* (en particular, Francia, Bélgica y Hungría) computaban, con arreglo a su propia legislación, los «períodos de educación de los hijos» objeto de dichos asuntos. En consecuencia, hasta la fecha, el Tribunal de Justicia solo ha empleado el criterio del «vínculo suficiente» en un contexto en el que estaba claro que el Estado miembro B no consideraba los «períodos de educación de los hijos» en cuestión.²⁷

43. En mi opinión, de las consideraciones anteriores se desprende que no es posible determinar la existencia de un «vínculo suficiente» entre los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B y los «períodos de seguro» cubiertos en el Estado miembro A a menos que esté claro que el Estado miembro B no computa los «períodos de educación de los hijos» de que se trate con arreglo a su propia legislación. Debe considerarse que este requisito, que fue expresamente incluido por el legislador de la Unión en el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, se aplica *mutatis mutandis* cuando se invoca el criterio del «vínculo suficiente», en un contexto en el que los Estados miembros están obligados a respetar tanto la anterior disposición como el referido criterio elaborado por el Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 21 TFUE.

²⁵ El subrayado es mío.

²⁶ Como explicaré a continuación, esto se entiende sin perjuicio de que el hecho de que una normativa nacional sea compatible con una disposición del Derecho derivado de la Unión (como, en el presente asunto, el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009) no implica necesariamente que la aplicación de dicha normativa escape a las disposiciones del Tratado FUE (véase, a este respecto, la sentencia de 11 de abril de 2013, *Jeltes* y otros, C-443/11, EU:C:2013:224, apartado 41 y jurisprudencia citada).

²⁷ Dado que el Tribunal de Justicia no declaró abiertamente en sus sentencias *Elsen*, *Kauer*, *Reichel-Albert* o *Pensionsversicherungsanstalt* que la legislación del Estado miembro B no estableciera la obligación de considerar los «períodos de educación de los hijos» en cuestión, estas sentencias también podrían entenderse en el sentido de que la legislación del Estado miembro A debe aplicarse a tales períodos *con exclusión de la legislación del Estado miembro B* [véanse, en apoyo de esta interpretación, las sentencias *Elsen* (apartado 28) y *Kauer* (apartados 30 y 31)]. Sin embargo, en mi opinión, esta interpretación sería errónea, al menos en una situación en la que los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009 se aplican *ratione temporis* (lo que no sucedía en las sentencias *Elsen*, *Kauer* y *Reichel-Albert*). En efecto, ello implicaría que, conforme al criterio del «vínculo suficiente», una persona *solo* podría invocar la legislación del Estado miembro A, mientras que, con arreglo al artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, esa persona podría invocar la legislación del Estado miembro B y, si esta legislación no tiene en cuenta los períodos de educación de los hijos, la legislación del Estado miembro A (básicamente, dispondría de un doble «intento» para obtener el cómputo de tales períodos). En mi opinión, el criterio del «vínculo suficiente», que fue elaborado sobre la base del artículo 21 TFUE, no puede garantizar a los ciudadanos de la Unión un nivel de protección inferior al conferido por esta disposición.

44. Dicho esto, quisiera, en segundo término, aclarar que, en una situación en la que se cumplen los requisitos para aplicar el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, puede considerarse que el Estado miembro B tiene en cuenta los «períodos de educación de los hijos» con arreglo a su propia legislación aun cuando dichos períodos se asimilen a «períodos de residencia» y no a «períodos de seguro». En efecto, el artículo 44, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 dispone que por «período de educación de los hijos» se entiende «todo período que se acredita en virtud de la legislación sobre pensiones de un Estado miembro, o que da derecho a una persona a un complemento de pensión, explícitamente, por haber educado a un hijo, sea cual sea el método utilizado para calcular dichos períodos».

45. De esta definición amplia se desprende que, para determinar si los «períodos de educación de los hijos» se computan con arreglo a la legislación del Estado miembro B, en el sentido del artículo 44, apartado 2, del citado Reglamento, basta con dilucidar si tales períodos se acreditan (o se considera que dan derecho a un complemento de pensión) en virtud de la legislación sobre pensiones de dicho Estado miembro. No importa cómo se acrediten exactamente estos períodos, ni siquiera si se acreditan como «período de seguro» o como «período de residencia».

46. En mi opinión, y siguiendo la misma lógica que en los puntos 39 y 40 de las presentes conclusiones, esta definición también es válida *mutatis mutandis* en el contexto de la aplicación del criterio del «vínculo suficiente» desarrollado sobre la base del artículo 21 TFUE. En efecto, en caso contrario, una persona tendría derecho a que se computara doblemente el período dedicado a la educación de los hijos (en virtud tanto de la legislación del Estado miembro A como del Estado miembro B), siempre que el Estado miembro B solo considere ese período como «período de residencia» y no como «período de seguro».²⁸ Tal resultado se opondría a la lógica general de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009 e iría más allá de lo que exige el artículo 21 TFUE. Al mismo tiempo, también podría incidir negativamente en el derecho de los ciudadanos de la Unión a ejercer su libertad de circulación, puesto que —en el caso opuesto— dichos ciudadanos no podrían obtener el cómputo por parte del Estado miembro A del tiempo que dedicó a la educación de sus hijos en el Estado miembro B si, con arreglo a la legislación del Estado miembro A, dicho período debiera considerarse un «período de residencia» y no un «período de seguro». A este respecto, procede recordar que de la sentencia Pensionsversicherungsanstalt se desprende que, al adoptar el artículo 44 del Reglamento n.º 987/2009, el legislador de la Unión solo dio expresión concreta a algunas de las obligaciones relativas a la consideración de los «períodos de educación de los hijos» que se derivan del artículo 21 TFUE. Dado que estas obligaciones tienen un alcance más amplio que las establecidas en dicho acto derivado, considero que la definición del concepto de «períodos de educación de los hijos» no puede ser más restrictiva con arreglo al artículo 21 TFUE que conforme al artículo 44 del Reglamento n.º 987/2009.

47. En el asunto principal, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si los «períodos de educación de los hijos» ya se computan con arreglo a la legislación del Estado miembro B (los Países Bajos). Sin perjuicio de las comprobaciones que deba efectuar dicho órgano jurisdiccional, debe recordarse que la controversia que se dirime en el procedimiento principal se

²⁸ En tal situación, se consideraría que el Estado miembro B *no* permite el cómputo de los «períodos de educación de los hijos» con arreglo a su legislación. Por lo tanto, el Estado miembro A estaría obligado a aplicar su legislación a los períodos dedicados a la crianza de los hijos en el Estado miembro B conforme al criterio del «vínculo suficiente». Sin embargo, en la práctica, estos períodos seguirían acreditándose como «períodos de residencia» con arreglo a la legislación del Estado miembro B.

refiere al derecho de VA a prestaciones de invalidez y no a una pensión de vejez.²⁹ El Gobierno de los Países Bajos explicó en la vista que su Derecho nacional no permite conceder prestaciones de invalidez a trabajadores por cuenta propia como VA y que los «períodos de educación de los hijos» se asimilan a «períodos de residencia» únicamente a efectos de la concesión de otro tipo de pensión, a saber, una pensión de vejez. Apuntó además que, en la medida en que el procedimiento principal solo se refiere a la concesión de prestaciones por invalidez, debe considerarse que *no* ha de computarse ningún período de educación de los hijos con arreglo a la legislación de dicho Estado miembro.³⁰

48. Una vez formuladas estas observaciones a efectos de responder a la primera cuestión prejudicial planteada por órgano jurisdiccional remitente, paso a abordar ahora la cuestión de si en el presente asunto es pertinente el criterio del «vínculo suficiente» empleado por el Tribunal de Justicia en las sentencias Elsen, Kauer y Reichel-Albert y, más recientemente, en la sentencia Pensionsversicherungsanstalt.

B. Segunda cuestión prejudicial: qué constituye un «vínculo suficiente»

49. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, si la obligación a cargo del Estado miembro A (en el presente asunto, Alemania) de computar los «períodos de educación de los hijos» en virtud del artículo 21 TFUE se aplica también cuando, como sucede en el litigio principal, la persona en cuestión cotizó en virtud de su actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en ese Estado miembro solo *después* de haber educado a sus hijos en otro u otros Estados miembros y en ningún caso *antes* del nacimiento de sus hijos. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se refiere expresamente a las sentencias Elsen, Kauer y Reichel-Albert, en las que el Tribunal de Justicia estableció y desarrolló el criterio del «vínculo suficiente».

50. Explicaré, por una parte, por qué, en mi opinión, en un contexto de aplicación *ratione temporis* de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009, se ha de resistir la tentación de dar una excesiva elasticidad al criterio del «vínculo suficiente» y, por otra parte, por qué considero que puede existir tal vínculo aun cuando una persona no haya cotizado en virtud de su actividad por cuenta ajena o por cuenta propia al régimen legal del seguro de pensiones del Estado miembro A antes de trasladarse al Estado miembro B para educar a sus hijos.

1. Criterio del «vínculo suficiente» tras la sentencia Pensionsversicherungsanstalt

51. Como expliqué en mis conclusiones en el asunto Pensionsversicherungsanstalt,³¹ me parece que, cuando el legislador de la Unión adoptó el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, hizo una elección consciente de *no* referirse al criterio del «vínculo suficiente» formulado por el Tribunal de Justicia en el contexto del régimen anteriormente aplicable (esto es,

²⁹ Ha de señalarse que el Gobierno alemán alega que, para que los «períodos de educación de los hijos» puedan entenderse «considerados» en virtud de la legislación del Estado miembro B, lo único que importa es que, con arreglo a dicha legislación, tales períodos sean acreditados a efectos de la concesión de cualquier tipo de pensión (ya se trate de una pensión de vejez o de invalidez). No estoy de acuerdo. En mi opinión, debe examinarse si se acreditan respecto del tipo de pensión específica de que se trata.

³⁰ En aras de la exhaustividad, debo señalar que el Gobierno neerlandés alega que, en el presente asunto, el Estado miembro competente con arreglo a las disposiciones del título II del Reglamento n.º 883/2004 no es los Países Bajos, sino Alemania, dado que la situación de invalidez de VA se originó cuando esta residía y trabajaba en Alemania. En mi opinión, esta interpretación es manifiestamente errónea. En efecto, para determinar qué legislación debe aplicarse a un período determinado (como, en el presente asunto, un «período de educación de los hijos»), es preciso tener en cuenta la situación del interesado durante tal período y no la fecha en la que este adquirió el derecho a una pensión.

³¹ C-576/20, EU:C:2022:75, puntos 60 a 63.

en el contexto en el que el Reglamento n.º 1408/71 se aplicaba *ratione temporis*). En efecto, dado que la citada disposición es posterior a las sentencias Elsen y Kauer (aunque no a la sentencia Reichel-Albert), si hubiese querido, el legislador de la Unión habría podido adoptarla *expressis verbis*, de manera que este criterio quedara plenamente integrado en el Derecho derivado de la Unión. No obstante, quizá decidió no hacerlo debido, por un lado, a que el referido criterio no es intrínsecamente tan claro como los tres requisitos claramente definidos que establece el artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 (y está formulado de forma más flexible que estos) y, por otro, a que esta disposición fue adoptada con el fin de introducir una excepción (limitada y claramente definida) a las normas de competencia contenidas en el título II del Reglamento n.º 883/2004.³²

52. Estos mismos motivos, y algunos más,³³ me llevan a considerar que, aunque el Tribunal de Justicia haya decidido ahora, contrariamente a mi sugerencia,³⁴ que el criterio del «vínculo suficiente» sigue siendo pertinente en una situación en la que los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009 (en lugar del Reglamento n.º 1408/71) se aplican *ratione temporis*, hay que resistir la tentación de fomentar una incesante ampliación del alcance de este criterio con una creciente gama de situaciones no sobre la base de estos Reglamentos, sino del artículo 21 TFUE.

53. Varios factores pueden contribuir a este fenómeno. En primer lugar, como acabo de explicar, no está claro lo que constituye un «vínculo suficiente». Por naturaleza, el criterio del «vínculo suficiente» es flexible y depende de las circunstancias que puedan considerarse pertinentes en cada caso concreto. En las sentencias Elsen, Kauer, Reichel-Albert y Pensionsversicherungsanstalt se señalaron distintos factores, entre ellos que los demandantes hubieran trabajado exclusivamente en el Estado miembro A o que hubieran cotizado exclusivamente en ese Estado miembro, sin que ninguno de ellos fuera identificado como decisivo.³⁵ En segundo lugar, hasta la fecha, el Tribunal de Justicia siempre ha declarado la existencia de un «vínculo suficiente» y nunca la falta de este. En efecto, las sentencias anteriores en las que se empleó este criterio muestran la tendencia del Tribunal de Justicia a ampliar —y no a limitar— el número de situaciones en las que se puede exigir al Estado miembro A que aplique su legislación a los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B. Por ejemplo, mientras que en las sentencias en el asunto Elsen y en el asunto Kauer los demandantes habían permanecido sujetos a la legislación del Estado miembro A hasta que empezaron a correr los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el extranjero,³⁶ la situación era otra por lo que respecta a los demandantes en las sentencias de los asuntos Reichel-Albert y Pensionsversicherungsanstalt³⁷ y ello no impidió, sin embargo, al Tribunal de Justicia declarar la existencia de un «vínculo suficiente».

³² *Ibidem*, puntos 64 y 65.

³³ Asociados, en particular, al hecho de que la legislación de un Estado miembro que refleje perfectamente el contenido del artículo 44, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 podría, a raíz de la sentencia Pensionsversicherungsanstalt, ser considerada contraria al artículo 21 TFUE si no permite el cómputo de los «períodos de educación de los hijos» en otras situaciones (siendo estas situaciones difícilmente previsibles, dado que el criterio del «vínculo suficiente» es intrínsecamente poco claro).

³⁴ Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Pensionsversicherungsanstalt.

³⁵ Por ejemplo, en su sentencia Elsen, el Tribunal de Justicia declaró que, debido a la existencia de un «estrecho vínculo» entre esos períodos de crianza y los períodos de actividad de la Sra. Elsen en Alemania, no podía considerarse que esta hubiera abandonado toda «actividad profesional» o que se hallara sujeta, por esta razón, a la legislación del Estado miembro de su residencia (Francia). En cambio, en su sentencia Reichel-Albert, me parece que la conclusión del Tribunal de Justicia se vio en cierto modo influida por consideraciones diferentes. En primer término, la Sra. Reichel-Albert había trabajado y cotizado en un único Estado miembro (Alemania), tanto antes como después de trasladar temporalmente su lugar de residencia a otro Estado miembro (Bélgica) en el que nunca había trabajado. En segundo término, la Sra. Reichel-Albert se había trasladado a Bélgica por motivos exclusivamente familiares y directamente desde Alemania, donde había trabajado por cuenta ajena hasta el mes anterior a su traslado.

³⁶ Véanse las sentencias Elsen, apartado 26, y Kauer, apartado 32.

³⁷ En efecto, en estos dos asuntos, sendas demandantes habían dejado de estar sujetas a la legislación del Estado miembro A durante varios meses o incluso durante más de un año antes de que comenzaran a correr tales períodos.

54. Habida cuenta de estas consideraciones, no es de extrañar que, en su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente haya mencionado diversas circunstancias (como el hecho de que toda la vida laboral de VA está vinculada a Alemania, que VA estuvo escolarizada exclusivamente en Alemania, que fijó su residencia en los Países Bajos a apenas unos pocos kilómetros de la frontera con Alemania y que sus hijos iban al colegio en Alemania) como potencialmente pertinentes para acreditar la existencia de un «vínculo suficiente».³⁸

55. En las siguientes secciones, trataré de aclarar el alcance de este criterio. Comenzaré por detallar (a) las consideraciones que, en mi opinión, *no* son pertinentes para determinar la existencia de tal vínculo, antes de (b) señalar las que, por el contrario, considero decisivas.

a) Consideraciones carentes de pertinencia

56. En primer lugar, dado que el criterio del «vínculo suficiente» fue elaborado en una serie de asuntos en los que el Tribunal de Justicia examinó dos cuestiones (a saber, por una parte, la cuestión de si el Estado miembro A estaba obligado a aplicar su legislación a los períodos de educación de los hijos cubiertos en el Estado miembro B y, por otra parte, en caso afirmativo, la de si dicha legislación asimilaba esos períodos a los cubiertos en su territorio y era, por ende, compatible con el artículo 21 TFUE),³⁹ puede resultar tentador considerar que la jurisprudencia que es pertinente para la segunda de estas cuestiones también lo es para la primera.

57. A este respecto, ha de señalarse que, en su sentencia *Pensionsversicherungsanstalt*, el Tribunal de Justicia recordó, por ejemplo, que debe considerarse que una normativa nacional que perjudica a determinados nacionales por el mero hecho de haber ejercido su libertad de circular y residir en otro Estado miembro provoca una desigualdad de trato contraria a los principios que subyacen al estatuto de ciudadano de la Unión en el ejercicio de su libertad de circulación.⁴⁰ Estoy de acuerdo en que, en el presente asunto, si VA hubiera criado a sus hijos en Alemania, los «períodos de educación de los hijos» en cuestión habrían sido computados automáticamente en virtud de la legislación alemana aplicable (a saber, en virtud del artículo 56, apartado 3, primera frase, del SGB VI). Así pues, al igual que los demandantes en los litigios dirimidos en las sentencias *Elsen*, *Kauer*, *Reichel-Albert* y *Pensionsversicherungsanstalt*, VA se ha visto perjudicada por la única razón de haber educado a sus hijos en los Países Bajos y no en Alemania.

58. Sin embargo, considero que el hecho de que una persona como VA en el litigio principal resulte perjudicada por no estar el Estado miembro A obligado a considerar los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el extranjero no es *per se* pertinente para determinar si existe un «vínculo suficiente» entre los «períodos de educación de los hijos» transcurridos en el Estado miembro B y los «períodos de seguro» cubiertos en el Estado miembro A. Ese hecho se incardina más bien en el contexto de la cuestión de la compatibilidad de la legislación del Estado miembro A con el artículo 21 TFUE.

³⁸ Véase el punto 23 de las presentes conclusiones.

³⁹ En efecto, como expuse en mis conclusiones presentadas en el asunto *Pensionsversicherungsanstalt* (C-576/20, EU:C:2022:75), punto 38, anterior a la entrada en vigor de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tal como la entiendo, se articuló en torno a un planteamiento en dos fases basado, por una parte, en la aplicabilidad de la legislación del Estado miembro A a los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B siempre que exista un «vínculo estrecho» o un «vínculo suficiente» entre dichos períodos y los períodos de actividad profesional cubiertos en el Estado miembro A (primera fase) y, por otra, en la obligación, derivada del artículo 21 TFUE, de que la legislación de dicho Estado miembro A compute como períodos cubiertos en el territorio de ese Estado los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B (es decir, que dé el mismo trato a estos períodos) (segunda fase).

⁴⁰ Véanse las sentencias *Pensionsversicherungsanstalt*, apartado 61, y *Reichel-Albert*, apartado 42 y jurisprudencia citada.

59. En mi opinión, estas dos cuestiones son distintas y no pueden mezclarse. Así lo confirmó el Tribunal de Justicia en la sentencia *Pensionsversicherungsanstalt*.⁴¹ Así pues, el mero hecho de que una persona como VA se ha visto perjudicada por no estar el Estado miembro A obligado a tener en cuenta los «períodos de educación de los hijos» cubiertos por ella en el Estado miembro B no puede servir de apoyo para ampliar la gama de situaciones en las que existe un «vínculo suficiente».⁴²

60. En segundo lugar, procede señalar que la mayoría de las alegaciones formuladas por el Gobierno alemán en la vista se centraron en el hecho de que VA mantiene unos lazos más estrechos con los Países Bajos que con Alemania. Según dicho Gobierno, de resultas de lo anterior, Alemania no está obligada a aplicar su legislación a los «períodos de educación de los hijos» cubiertos por VA en los Países Bajos.

61. No comparto este análisis. En mi opinión, el mero hecho de que la persona interesada también tenga vínculos con el sistema de seguridad social del Estado miembro B durante los «períodos de educación de los hijos» en cuestión (por ejemplo, por estar esa persona en aquellos momentos sujeta al seguro obligatorio en dicho Estado miembro) no impide que la legislación del Estado miembro A se aplique a tales períodos. Como ya he explicado en mi respuesta a la primera cuestión prejudicial, el criterio del «vínculo suficiente» *no* tiene por objeto determinar, en función del sistema de seguridad social con el que el interesado tenga vínculos más estrechos, qué legislación (entre la del Estado miembro A y el Estado miembro B) se aplica. Este criterio pretende más bien instituir una competencia (residual) subsidiaria para el Estado miembro A, la cual se entiende sin perjuicio de que, si se computan los «períodos de educación de los hijos» en virtud de la legislación del Estado miembro B, solo se aplique entonces la legislación de ese Estado miembro.

62. A este respecto, procede recordar que, como señaló la Comisión en la vista, el criterio del «vínculo suficiente» fue desarrollado por primera vez por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Elsen*, relativa a una trabajadora fronteriza. Los trabajadores fronterizos tienen, por fuerza, vínculos tanto con el Estado miembro en el que trabajan como con el Estado miembro en el que residen. Por lo tanto, está claro que el mero hecho de que una persona tenga vínculos con el Estado miembro B no impide que esa persona tenga también un «vínculo suficiente» con el sistema de seguridad social del Estado miembro A.

63. En tercer lugar, también cabría afirmar que, para acreditar un «vínculo suficiente», el solicitante debe haber trabajado exclusivamente en un Estado miembro (Estado miembro A) a lo largo de su vida. En efecto, el Tribunal de Justicia señaló este aspecto en las sentencias *Elsen*, *Kauer*, *Reichel-Albert* y *Pensionsversicherungsanstalt*.

64. Ahora bien, yo creo que este enfoque plantea dos problemas. Para empezar, perjudica a los ciudadanos de la Unión que han trabajado en varios Estados miembros y que, por consiguiente, han ejercido su derecho a la libre circulación con arreglo a las disposiciones del Tratado FUE. Pongamos, por ejemplo, que una persona ha trabajado solo en el Estado miembro A antes e inmediatamente después de haber educado a un hijo en el Estado miembro B. ¿Debe privarse a

⁴¹ Véanse, en particular, los apartados 63 y 64 de dicha sentencia.

⁴² Debo añadir que, si cada vez que una persona ejerciera su derecho a la libre circulación con arreglo a lo dispuesto en el Tratado FUE se atendiera únicamente al criterio de si esa persona resultaría o no perjudicada en caso de no poder acogerse a la legislación del Estado miembro que le era aplicable anteriormente, las normas que forman parte del sistema de coordinación establecido por los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009 resultarían redundantes en su conjunto. Tal resultado generaría una gran inseguridad no solo para los Estados miembros, sino también para los propios ciudadanos de la Unión (y, por consiguiente, en última instancia, podría obstaculizar, en lugar de facilitar, el ejercicio por parte de estos de su derecho a circular libremente, protegido por dichas disposiciones).

esta persona de la posibilidad de invocar la legislación del Estado miembro A para el cómputo de los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B por el mero hecho de que después ejerza una actividad en el Estado miembro C o incluso en el Estado miembro B y ya no la ejerce en el Estado miembro A?

65. Seguidamente, dicho enfoque también podría generar obligaciones desproporcionadas a cargo del Estado miembro A. Pongamos que la persona interesada *carecía de todo* vínculo con el Estado miembro A antes de educar a sus hijos en el Estado miembro B pero posteriormente trabajó únicamente en el Estado miembro A. ¿Debe este último Estado miembro aplicar su legislación a los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B, aun cuando esa persona solo haya empezado a trabajar en su territorio muchos años después, por la única razón de que cabe afirmar que ha trabajado exclusivamente allí?

66. Por último, no creo que la existencia de un «vínculo suficiente» pueda basarse, como afirma el órgano jurisdiccional remitente, en el mero hecho de que la vida de la persona interesada esté, tras el nacimiento de sus hijos, «enfocada predominantemente» hacia el sistema jurídico, económico y social del Estado miembro A (por ejemplo, debido a que los hijos estén escolarizados en el Estado miembro A o porque residió a apenas unos pocos kilómetros de la frontera de ese Estado miembro). Tal circunstancia es demasiado incierta e impredecible y no serviría para aportar más claridad al criterio del «vínculo suficiente».

67. Hechas estas precisiones, solo queda indicar qué consideraciones son decisivas para acreditar la existencia de un «vínculo suficiente».

b) Consideraciones decisivas

68. Me parece evidente que el factor decisivo para acreditar la existencia de un «vínculo suficiente» es que la persona interesada haya cubierto «períodos de seguro» en el Estado miembro A *antes* (pero no necesariamente después) de dedicarse a la educación de sus hijos en el Estado miembro B (primer requisito). En mi opinión, el hecho de que esa persona haya retomado su actividad en el Estado miembro A *tras* finalizar los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B puede respaldar la apreciación por parte del Tribunal de Justicia de la existencia de un «vínculo suficiente». Sin embargo, no es un requisito necesario para que exista tal vínculo.

69. En efecto, la persona interesada vería sencillamente menoscabado su derecho a circular y residir libremente en otros Estados miembros que le reconoce el artículo 21 TFUE si, para acogerse a la legislación del Estado miembro A, estuviera obligada a retomar su actividad o a cubrir nuevos «períodos de seguro» en ese Estado miembro *después* de haber educado a sus hijos en el Estado miembro B (puesto que, salvo en el caso de los trabajadores fronterizos, el interesado estaría efectivamente obligado a regresar al Estado miembro A para cubrir esos nuevos «períodos de seguro»).

70. Además, considero que, si bien los «períodos de seguro» cubiertos en el Estado miembro A no tienen por qué preceder inmediatamente a los períodos dedicados a la educación de los hijos, el Estado miembro A debe ser el Estado miembro en el que la persona interesada haya cubierto «períodos de seguro» en último lugar antes de ocuparse de la educación de sus hijos en el Estado miembro B (segundo requisito). En efecto, en mi opinión, si una persona cubre «períodos de seguro» en el Estado miembro A y a continuación en el Estado miembro C antes de educar a sus hijos en el Estado miembro B, debe considerarse que los «períodos de educación de los hijos»

cubiertos en este último Estado miembro están más estrechamente vinculados a los «períodos de seguro» cubiertos en el Estado miembro C que a los cumplidos en el Estado miembro A. En tal situación, debe ser el Estado miembro C y no el Estado miembro A el que aplique su legislación.⁴³

71. He de añadir que ese segundo requisito es conforme con la norma establecida en el artículo 44, apartado 3, del Reglamento n.º 987/2009, que dispone que la obligación a cargo del Estado miembro A de computar los «períodos de educación de los hijos» cubiertos en el Estado miembro B con arreglo a su propia legislación deja de aplicarse «si el interesado está o pasa a estar sujeto a la legislación de otro Estado miembro debido al ejercicio de una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia».

72. De ello se deduce, en mi opinión, que el criterio del «vínculo suficiente» debe basarse en dos elementos esenciales. Primero, el interesado debe haber cubierto «períodos de seguro» en el Estado miembro A *antes* (pero no necesariamente después) de haber educado a sus hijos en el Estado miembro B. Y segundo, el Estado miembro A debe ser el Estado miembro en el que el interesado haya cubierto tales «períodos de seguro» en último lugar antes de ocuparse de la educación de sus hijos en el Estado miembro B.

2. Aplicación a una situación como la que es objeto del procedimiento principal

73. En la parte dispositiva de la sentencia Pensionsversicherungsanstalt, el Tribunal de Justicia recalcó expresamente que la interesada había cotizado exclusivamente en el Estado miembro A tanto antes como después del traslado de su residencia a otro Estado miembro en el que se ocuparon de la educación de sus hijos. Habida cuenta de esta formulación, cabe preguntarse, como hace el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto, si el criterio del «vínculo suficiente» se cumple en una situación como la que es objeto del procedimiento principal, en la que VA cubrió lo que entiendo como períodos asimilables a «períodos de seguro» en el Estado miembro A (Alemania) antes de educar a sus hijos en el Estado miembro B (los Países Bajos), pero solo empezó a cotizar al régimen legal de seguro de ese primer Estado miembro varios años después de haber educado a sus hijos.

74. En mi opinión, como ya he señalado en el punto 35 anterior, esta circunstancia no puede, *per se*, impedir la aplicabilidad de la legislación del Estado miembro A (Alemania) a los períodos de que se trata.

75. A este respecto, debo admitir que, en principio, es lógico supeditar el derecho del interesado a una pensión al hecho de que este haya cotizado al régimen legal de seguro de pensiones del Estado miembro al que corresponde conceder dicha pensión. Así pues, entiendo por qué algunos Estados miembros pueden querer limitar el concepto de «períodos de seguro» a aquellos períodos durante los cuales el interesado ha cotizado en virtud del ejercicio de una actividad profesional por cuenta ajena o por cuenta propia. Sin embargo, ello no cambia el hecho de que otros Estados miembros,

⁴³ Sobre este particular, debo recordar asimismo que el Tribunal de Justicia ya ha declarado, respecto del artículo 45 TFUE, relativo a la libre circulación, que una situación que se basa en un conjunto de circunstancias demasiado aleatorias e indirectas no puede influir en la elección del trabajador de ejercer su libertad de circulación y no es posible considerar que puede obstaculizar la libre circulación de los trabajadores [véase la sentencia de 24 de noviembre de 2022, MCM (Ayudas económicas para cursar estudios en el extranjero), C-638/20, EU:C:2022:916, apartado 35 y jurisprudencia citada]. En mi opinión, estas consideraciones son igualmente válidas en el contexto de la aplicación del artículo 21 TFUE. Así pues, los «períodos de educación de los hijos» no pueden estar demasiado alejados o demasiado desconectados de los «períodos de seguro» cubiertos en el Estado miembro A.

entre ellos Alemania, permiten asimilar a «períodos de seguro» determinados períodos de la vida de una persona durante los cuales esta no efectuaba tal cotización ni ejercía actividad alguna por cuenta ajena o por cuenta propia (y, por tanto, no estaba sujeta al seguro obligatorio).

76. Respecto a este extremo ha de recordarse que, en virtud del artículo 1, letra t), del Reglamento n.º 883/2004, el concepto de «períodos de seguro» no se limita a los «períodos de cotización, o de actividad por cuenta ajena o propia». Este término se refiere también a «todos los períodos [...] reconocidos por esta legislación como equivalentes a los períodos de seguro». De ello se desprende que una persona puede cubrir «períodos de seguro», en el sentido de dicha disposición, en un Estado miembro, aunque no cotice al régimen legal de seguro de dicho Estado miembro (y no ejerza en su territorio actividad alguna por cuenta ajena o por cuenta propia).

77. En el presente asunto, me parece que el Gobierno alemán indica que los períodos de formación profesional cubiertos por VA en Alemania antes de trasladarse a los Países Bajos para educar a sus hijos se asimilan a «períodos de seguro» en el sentido del artículo 58, apartado 1, del SGB VI. El órgano jurisdiccional remitente formula una afirmación similar en su petición de decisión prejudicial. En efecto, señala que en el historial de cotizaciones de VA se anotaron los correspondientes «períodos acreditados» o «períodos que confieren derechos a pensión» por los períodos que esta dedicó a su formación profesional.

78. Por otro lado, Alemania es el Estado miembro en el que VA cubrió «períodos de seguro» en último lugar antes de trasladarse a los Países Bajos.

79. En consecuencia, y sin perjuicio de las comprobaciones que deba efectuar el órgano jurisdiccional remitente, me inclino por pensar, a la luz de las consideraciones que he señalado en los puntos 68 a 72 anteriores, que la legislación del Estado miembro A (Alemania) se aplica a los períodos de que se trata y que dicho Estado miembro está obligado, en virtud del artículo 21 TFUE, a computarlos como períodos cubiertos en su territorio.⁴⁴

V. Conclusión

80. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal Regional de lo Social de Renania del Norte-Westfalia, Alemania):

«El artículo 44, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social,

debe interpretarse en el sentido de que, en virtud del artículo 21 TFUE, el Estado miembro deudor de la pensión está obligado a aplicar su legislación y a computar como períodos cubiertos en su territorio los “períodos de educación de los hijos” cubiertos en otro Estado miembro siempre que, en primer lugar, la persona interesada haya cumplido “períodos de seguro” en el primer Estado miembro antes de ocuparse de la educación de sus hijos y, en segundo lugar, dicho Estado

⁴⁴ Por lo que respecta a la cuestión de si una legislación nacional como la examinada en el procedimiento principal es conforme con el artículo 21 TFUE (segunda fase a la que me he referido en la nota 39 anterior), procede señalar que en la sentencia *Elsen* (apartado 34) y en la sentencia *Reichel-Albert* (apartado 39), el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de declarar, respecto a versiones anteriores (idénticas) de las disposiciones controvertidas en el litigio principal, que tales disposiciones perjudicaban a los ciudadanos de la Unión que habían ejercido su derecho a circular y residir libremente en los Estados miembros, garantizado en el artículo 21 TFUE, y eran, por consiguiente, contrarias a este precepto. En mi opinión, esta conclusión sigue siendo válida.

miembro fue aquel en el que esa persona hubo cubierto tales “períodos de seguro” en último lugar antes de trasladar su residencia al otro Estado miembro. La obligación del primer Estado miembro de tener en cuenta los “períodos de educación de los hijos” cubiertos en el segundo Estado miembro no se aplica si este último ya computa los referidos períodos con arreglo a su propia legislación. El concepto de “períodos de seguro” puede abarcar períodos asimilados a “períodos de seguro” con arreglo a la legislación del Estado miembro deudor de la pensión en los que no se haya cotizado al régimen legal de seguro de pensiones de ese Estado miembro.»