

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 14 de Mayo de 1981 *

En el asunto 98/80,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el tribunal du travail de Bruxelles, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Giuseppe Romano

y

Institut national d'assurance maladie-invalidité, con sede en Bruselas,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de la Decisión 101 de la Comisión Administrativa de las Comunidades Europeas sobre la Seguridad Social de los trabajadores migrantes, de 29 de mayo de 1975, relativa a la fecha que debe ser tomada en consideración para determinar los tipos de cambio que han de aplicarse en el momento del cálculo de determinadas prestaciones (DO 1976, C 44, p. 3), teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 7 del Reglamento nº 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71 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 L 74, p. 1; EE 05/01, p. 156),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por los Sres.: T. Koopmans, Presidente de Sala; A. O'Keeffe y G. Bosco, Jueces;

Abogado General: Sr. J.-P. Warner;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante resolución de 6 de marzo de 1980, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de marzo siguiente, el tribunal du travail de Bruxelles planteó, con carácter prejudicial, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión relativa, por una parte, a la interpretación 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 (CEE) n° 1408/71 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 L 74, p. 1; EE 05/01, p. 156), y, por otra parte, relativa a la validez de la Decisión 101 de la Comisión Administrativa de las Comunidades Europeas sobre la Seguridad Social de los trabajadores migrantes (DO 1976, C 44, p. 3).
- 2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. Giuseppe Romano, demandante en el asunto principal, y el Institut national d'assurance maladie-invalidité (en lo sucesivo, «INAMI»), institución belga de Seguridad Social, parte demandada en el mismo asunto.

- 3 El demandante en el litigio principal percibió desde el 29 de agosto de 1970 al 31 de diciembre de 1975 prestaciones íntegras de invalidez en Bélgica. Desde el 1 de enero de 1976, disfrutó de una pensión de jubilación también en Bélgica. Mediante decisión adoptada el 6 de abril de 1976, completada el 1 de julio de 1976, el Instituto nacional de previsión social de Palermo (en lo sucesivo, «INPS») concedió al demandante una pensión de invalidez de acuerdo con la legislación italiana, con efecto retroactivo de 1 de septiembre de 1970.
- 4 El apartado 2 del artículo 70 de la Ley belga de 9 de agosto de 1963 por la que se crea y organiza el régimen de seguro obligatorio contra la enfermedad y la invalidez, según el texto modificado por Ley de 5 de julio de 1971, dispone lo siguiente:

«Las prestaciones previstas por la presente Ley sólo serán concedidas con arreglo a los requisitos fijados por el Rey, cuando el daño por el que se solicitan las prestaciones esté cubierto por el Derecho común o por otra legislación. En estos casos, las prestaciones del seguro no serán acumulables con la indemnización derivada de otra legislación. Estarán a cargo del seguro en la medida en que el daño cubierto por esta legislación no haya sido efectivamente reparado. En todo caso, el beneficiario recibirá una cantidad, al menos, equivalente al importe de las prestaciones del seguro.

El organismo asegurador se subrogará de pleno Derecho en los derechos del beneficiario [...]

- 5 Invocando dicha disposición, el INAMI consideró que la concesión de la pensión italiana de invalidez debía dar lugar a una disminución proporcional de las prestaciones de invalidez abonadas en Bélgica respecto al período de 1 de septiembre de 1970 a 31 de diciembre de 1975. En consecuencia, procedió a una revisión de la decisión relativa a la concesión de las prestaciones belgas de invalidez mediante una decisión notificada al demandante en el litigio principal el 24 de septiembre de 1976. Esta decisión preveía la reducción de la cuantía de dichas prestaciones a prorrata de la pensión satisfecha por el INPS y especificaba, además, que debía procederse al reintegro de los anticipos provisionales, que ascendían a 107.848 BEF. Dicha decisión precisaba que «En caso de que el pago efectuado a nuestro favor no cubriera exactamente el importe de las prestaciones pagadas con carácter provisional, encargaremos al

organismo asegurador competente que proceda, de acuerdo con usted, al reintegro de la diferencia; si, por el contrario, existiera un saldo a su favor, nos encargaremos de su pago.»

- 6 Seguidamente, el INPS abonó al INAMI, el 29 de julio de 1977, la cantidad de 3.109.670 LIT, que representaba los atrasos de pensión italiana correspondientes al período de 1 de septiembre de 1970 a 30 de junio de 1977.
- 7 Para el cálculo de la cuantía que debía ser reintegrada, el INAMI aplicó el tipo de cambio en vigor el 1 de enero de 1975, es decir, 1 LIT = 0,05784 BEF, mientras que para la conversión a francos belgas de la suma de 3.109.670 LIT pagada por el INPS, utilizó el tipo de cambio del día de pago, es decir, 1 LIT = 0,040355 BEF. La cuantía abonada correspondía, por tanto, a 125.491 BEF. Una vez deducido el importe de 107.848 BEF que, a su entender, representaba los anticipos provisionales, el INAMI abonó al demandante en el litigio principal el saldo, es decir, 17.643 BEF.
- 8 De ello se desprende que el importe retenido por el INAMI era, a causa de la diferencia entre el tipo de cambio aplicado para el cálculo de la cantidad que debía reintegrarse y el tipo de cambio aplicado para la conversión de la cantidad abonada por el INPS, superior al importe de las prestaciones efectivamente satisfechas por el INPS respecto al período de 1 de septiembre de 1970 a 31 de diciembre de 1975.
- 9 El litigio ante el tribunal du travail de Bruxelles versaba, esencialmente, acerca del derecho del demandante a obtener el pago por el INAMI de la cantidad transferida por el INPS, que correspondía a las prestaciones italianas para el período de 1 de enero de 1976 a 30 de junio de 1977. El demandante en el litigio principal se opuso a la validez del cálculo efectuado por el INAMI y adujo que, cualquiera que fuera el tipo de cambio que debía aplicarse para la conversión, el reintegro de anticipos provisionales no podía nunca sobrepasar el importe de los atrasos de pensión debidos en el régimen extranjero correspondientes al período en el que se producía acumulación.
- 10 Por su parte, el INAMI precisó que el cálculo de la cantidad que debía ser reintegrada se había efectuado aplicando el tipo de cambio contemplado en el artículo 107 del Reglamento nº 574/72 del Consejo y en la Decisión 101 de 29 de mayo de 1975 de la Comisión Administrativa de las Comunidades Europeas

sobre la Seguridad Social de los trabajadores migrantes (en lo sucesivo, «Comisión Administrativa»).

- 11 El artículo 107 del Reglamento nº 574/72, modificado por el Reglamento nº 2639/74 del Consejo, de 15 de octubre de 1974, por el que se modifica el artículo 107 del Reglamento nº 574/72 (DO L 283, p. 1), dispone:

«1. Para la aplicación de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 12, de la última frase de la letra b) del apartado 1 del artículo 19, de la última frase del inciso ii) del apartado 1 del artículo 22, de la penúltima frase de la letra b) del apartado 1 del artículo 25, de las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 41, de los apartados 3 y 4 del artículo 46, del artículo 50, de la última frase de la letra b) del artículo 52, de la última frase del inciso ii) del apartado 1 del artículo 55, del párrafo primero del apartado 1 del artículo 70, y de la penúltima frase del inciso ii) de la letra b) del apartado 1 del artículo 71 del Reglamento, así como del apartado 1 del artículo 34 y del apartado 2 del artículo 119 del Reglamento de aplicación, el tipo de cambio a una moneda nacional de cantidades expresadas en otra moneda nacional será:

- a) Para dos monedas respecto a las cuales la diferencia entre el tipo de cambio del mercado y el tipo correspondiente a la relación de sus paridades *de facto*, entendidas a los efectos del párrafo primero del apartado 2, no puede exceder de un margen de 2,25 %: este último tipo vigente el último día laborable del período de referencia definido en el párrafo segundo del apartado 2.
- b) Para dos monedas respecto a las cuales la diferencia entre el tipo de cambio del mercado y el tipo correspondiente a la relación de sus paridades *de facto*, entendidas a los efectos del párrafo primero del apartado 2, puede exceder el margen de 2,25 %: un tipo calculado por la Comisión y basado en la media aritmética de los tipos de cambio de dichas monedas registrados en cada uno de los dos mercados de cambio nacionales durante el período de referencia definido en el párrafo segundo del apartado 2.

2. Se entiende por paridad *de facto* la paridad declarada al Fondo Monetario Internacional o el tipo central en vigor.

El período de referencia será:

- el mes de enero para los tipos de cambio que deban aplicarse a partir del 1 de abril siguiente;
 - el mes de abril para los tipos de cambio que deban aplicarse a partir del 1 de julio siguiente;
 - el mes de julio para los tipos de cambio que deban aplicarse a partir del 1 de octubre siguiente;
 - el mes de octubre para los tipos de cambio que deban aplicarse a partir del 1 de enero siguiente.
3. Los tipos de cambio que deben ser utilizados para la aplicación de la letra b) del apartado 1 serán:
- a) En lo que atañe al franco belga y al franco luxemburgués: los tipos medios oficiales establecidos cada día laborable en la sesión de cotización de la Bolsa de Bruselas.
 - b) En lo que atañe al marco alemán: los tipos medios oficiales establecidos cada día laborable en la sesión de cotización de la Bolsa de Frankfurt.
 - c) En lo que atañe al franco francés: los tipos medios oficiales establecidos cada día laborable en la sesión de cotización de la Bolsa de París.
 - d) En lo que atañe a la lira italiana: la media de los tipos medios oficiales establecidos cada día laborable en la sesión de cotización de las Bolsas de Roma y de Milán.
 - e) En lo que atañe al florín neerlandés: los tipos medios oficiales establecidos cada día laborable en la sesión de cotización de la Bolsa de Amsterdam.
 - f) En lo que atañe a la libra inglesa y la libra irlandesa: los tipos medios registrados cada día laborable a mediodía en el mercado representativo de estas dos monedas.

- g) En lo que atañe a la corona danesa: los tipos medios oficiales establecidos a mediodía en la sesión de cotización que tiene lugar cada día laborable en Copenhague bajo la presidencia del Banco Nacional de Dinamarca.
4. La Comisión Administrativa fijará, a propuesta de la Comisión de Cuentas, la fecha que deba tomarse en consideración para determinar los tipos de cambio que deban aplicarse en los supuestos contemplados en el apartado 1.
5. Los tipos de cambio que deban aplicarse en los casos contemplados en el apartado 1 serán publicados en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* en el penúltimo mes precedente a aquel a partir de cuyo primer día deban ser aplicados.
6. En los casos no contemplados en el apartado 1, la conversión se efectuará al tipo de cambio oficial del día de pago, tanto en el caso de abono de prestaciones como en el de reintegro.»
- 12 La Comisión Administrativa fue creada en aplicación de las disposiciones del artículo 80 del Reglamento (CEE) nº 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 y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98). Las tareas confiadas a la Comisión Administrativa están especificadas en el artículo 81 e incluyen en particular la de resolver todas las cuestiones administrativas o de interpretación originadas por lo establecido en el Reglamento y en los Reglamentos ulteriores o cualquier convenio o acuerdo celebrado dentro del marco de los mismos, sin menoscabo del derecho que asista a las autoridades, instituciones y personas interesadas de recurrir a los procedimientos previstos y a las jurisdicciones señaladas por las legislaciones de los diversos Estados miembros, por el Reglamento y por el Tratado.
- 13 Mediante su Decisión 101, de 29 de mayo de 1975, la Comisión Administrativa, considerando que, habida cuenta de las disposiciones de los Reglamentos nº 1408/71 y nº 574/72 del Consejo, procedía adoptar una nueva Decisión relativa a la fecha que debía tomarse en consideración para determinar los tipos de cambio que debían aplicarse para el cálculo de determinadas prestaciones, decidió entre otras cosas que:

«Para las pensiones a las que se tuviera derecho con anterioridad al 1 de enero de 1975 y que todavía no hayan sido liquidadas en la fecha de entrada en vigor de la presente Decisión, el tipo de cambio que deberá tomarse en consideración será el aplicable el 1 de enero de 1975, con arreglo al apartado 1 del artículo 107 del Reglamento (CEE) n° 574/72, modificado por el Reglamento (CEE) n° 2639/74.»

Según su artículo 6, dicha Decisión es efectivamente aplicable a partir del 1 de marzo de 1975.

- 14 En estas circunstancias, el tribunal du travail de Bruxelles, considerando que, si dicha Decisión fuera aplicable en el presente asunto, el INAMI habría tenido razón al tomar en consideración para la conversión de los anticipos de prestaciones el tipo de cambio aplicable el 1 de enero de 1975, planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«La Decisión 101 de 29 de mayo de 1975 de la Comisión Administrativa de la CEE, publicada en la página 3 del Diario Oficial de las CE, C 44 de 26 de febrero de 1976, precisa especialmente que, para las pensiones a las que se tuviera derecho con anterioridad al 1 de enero de 1975 y que todavía no hayan sido liquidadas el 1 de marzo de 1976, el tipo de cambio que deberá tomarse en consideración es el aplicable el 1 de enero de 1975, es decir, el tipo de cambio de 1 lira = 0,05784 francos belgas, publicado en el Diario Oficial, C 143, de 18 de noviembre de 1974, página 1.

¿Es conforme a Derecho dicha Decisión y, si lo fuera, como habría que interpretarla teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 7 del Reglamento (CEE) n° 574/72, que prevé, en sustancia, que los reintegros no podrán ser superiores al importe efectivamente percibido con arreglo a otra legislación?»

- 15 El INAMI señaló, en el curso del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, que el cálculo de las prestaciones belgas había sido efectuado con arreglo únicamente a la legislación belga, considerada más favorable al interesado que la aplicación del artículo 46 del Reglamento n° 1408/71. Destacó que este método de cálculo supondría la aplicación de las disposiciones de la legislación nacional que prohíben la acumulación. El Tribunal de Justicia —añade— declaró en sus sentencias de 13 de octubre de 1977, Mura (22/77, Rec. p. 1699), y Greco (37/77, Rec. p. 1711), que, cuando la última frase del apartado 2 del

artículo 12 del Reglamento n° 1408/71 no es aplicable (es decir, en los supuestos en que las disposiciones del apartado 3 del artículo 46 del Reglamento no son aplicables porque supondrían una reducción de la prestación adquirida en virtud únicamente de la legislación de un Estado miembro), debe aplicarse la primera frase, con la consecuencia de que las cláusulas de reducción, de suspensión o de supresión previstas por la legislación nacional son oponibles al beneficiario.

- 16 En consecuencia, el INAMI sostuvo que el artículo 107 del Reglamento n° 574/72 era aplicable al cálculo de la prestación belga contemplada en el párrafo segundo del artículo 70 de la Ley de 9 de agosto de 1963, aplicable en virtud del artículo 12 del Reglamento n° 1408/71.
- 17 Si, por el contrario, como sostuvo la Comisión, el apartado 2 del artículo 12 del Reglamento n° 1408/71 no fuera aplicable en el presente caso, serían aplicables por analogía las disposiciones del artículo 107 del Reglamento n° 574/72, toda vez que hasta el 1 de julio de 1976, fecha en la que entró en vigor el artículo 241 *bis* del Real Decreto de 4 de noviembre de 1963, no existía ninguna disposición nacional belga que regulara la decisión mediante la que se determinase el importe de la prestación correspondiente a Bélgica. Aun cuando la decisión del INAMI se produjo en septiembre de 1976, la incapacidad para el trabajo y la producción de efectos de la prestación italiana fueron muy anteriores al 1 de julio de 1976.
- 18 Como se desprende de la cuestión planteada, el tribunal du travail pregunta si la citada decisión de la Comisión Administrativa es conforme a Derecho, teniendo en cuenta el artículo 7 del Reglamento n° 574/72 que «prevé, en sustancia, que los reintegros no podrán ser superiores al importe efectivamente percibido con arreglo a otra legislación».
- 19 Hay que reconocer, sin embargo, que el artículo 7 del Reglamento n° 574/72 no constituye una disposición que tenga un efecto tan preciso como el contemplado por la cuestión prejudicial, por lo que dicho artículo no juega ningún papel para la solución de la cuestión planteada.
- 20 En lo que atañe a la cuestión tal como ha sido planteada por el tribunal du travail, tanto del artículo 155 del Tratado como del sistema jurisdiccional creado por el Tratado y, en particular, por sus artículos 173 y 177, se desprende

que un órgano como la Comisión Administrativa no puede ser habilitado por el Consejo para adoptar actos de carácter normativo. Una decisión de la Comisión Administrativa, aunque pueda suponer una ayuda para las instituciones de Seguridad Social encargadas de aplicar el Derecho comunitario en este ámbito, no puede obligar a dichas instituciones a seguir determinados métodos o a adoptar determinadas interpretaciones cuando apliquen la normativa comunitaria. La Decisión 101 de la Comisión Administrativa no vincula, por tanto, al tribunal du travail.

- 21 Es, pues, en este sentido, como debe responderse a la cuestión planteada por el tribunal du travail de Bruxelles.
- 22 No obstante, es preciso añadir determinadas consideraciones que podrían ayudar a la solución del litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional.
- 23 De los autos resulta que la incapacidad para el trabajo que dio lugar a las prestaciones de que se trata comenzó en una época anterior al 1 de enero de 1973, fecha de entrada en vigor de los Reglamentos nº 1408/71 y nº 574/72. No obstante, parece que las partes en el litigio principal y el tribunal du travail de Bruxelles, así como la Comisión, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, consideraron que las disposiciones de dichos Reglamentos eran aplicables en el presente caso. El Tribunal de Justicia estima que, a menos que el trabajador haya pedido la aplicación de las disposiciones del Reglamento nº 1408/71, deberían ser aplicadas en el presente caso las del Reglamento nº 3 del Consejo, de 25 de septiembre de 1958 (DO 30, p. 561). A este respecto, procede observar, sin embargo, que, cualquiera que sea el régimen aplicable, las consecuencias no serían diferentes para la solución del litigio.
- 24 Es preciso subrayar que la aplicación de las normas nacionales que prohíben la acumulación se funda en una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual una disposición del Reglamento de base que tuviera como consecuencia privar al trabajador migrante de una parte de las ventajas a las que tiene derecho según la legislación de un único Estado miembro no es conforme a la finalidad del artículo 51 del Tratado. Mediante dicha jurisprudencia el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando la concesión de la pensión nacional íntegra, acompañada de la aplicación de las reglas nacionales que prohíben la acumulación, muestra ser más favorable para el trabajador que el régimen de totalización y prorrata previsto por la normativa

comunitaria, la legislación nacional es plenamente aplicable. Por más que dicha jurisprudencia pueda conllevar una disminución de la suma de las prestaciones concedidas al trabajador en aplicación de las legislaciones de varios Estados miembros, parte de la idea de que el trabajador debe percibir, por lo menos, la pensión de cuantía íntegra más favorable que le sea debida en virtud de la legislación de un solo Estado miembro.

- 25 En consecuencia, cuando se conceda una pensión de cuantía íntegra a un trabajador en aplicación únicamente de la legislación de un Estado miembro y en aplicación de la normativa comunitaria, se le conceda asimismo otra pensión en otro Estado miembro, pensión cuyo importe deba descontarse de la pensión de cuantía íntegra concedida por la institución competente del primer Estado miembro, no es compatible con el artículo 51 del Tratado una aplicación de dicha legislación que permita que, respecto a un período determinado, el reintegro a la institución competente del primer Estado miembro de los anticipos provisionales abonados al beneficiario exceda del importe de la pensión o de los atrasos de pensión transferidos a este último por la institución de Seguridad Social del segundo Estado miembro, convertidos en moneda nacional del primer Estado miembro en la fecha de la transferencia.

Costas

- 26 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha 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 Primera),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el tribunal du travail de Bruxelles mediante resolución de 6 de marzo de 1980, declara:

- 1) **Una decisión de la Comisión Administrativa, aunque pueda suponer una ayuda para las instituciones de Seguridad Social encargadas de aplicar el Derecho comunitario en este ámbito, no puede obligar a dichas instituciones a seguir determinados métodos o a adoptar determinadas interpretaciones cuando apliquen la normativa comunitaria. La Decisión 101 de la Comisión Administrativa no vincula, por tanto, a los órganos jurisdiccionales nacionales.**

- 2) **Cuando se conceda una pensión de cuantía íntegra a un trabajador en aplicación únicamente de la legislación de un Estado miembro y, en aplicación de la normativa comunitaria, se le conceda asimismo otra pensión en otro Estado miembro, pensión cuyo importe deba descontarse de la pensión de cuantía íntegra concedida por la institución competente del primer Estado miembro, no es compatible con el artículo 51 del Tratado una aplicación de dicha legislación que permita que, respecto a un período determinado, el reintegro a la institución competente del primer Estado miembro de los anticipos provisionales abonados al beneficiario exceda del importe de la pensión o de los atrasos de pensión transferidos a este último por la institución de Seguridad Social del segundo Estado miembro, convertidos en moneda nacional del primer Estado miembro en la fecha de la transferencia.**

Koopmans

O'Keefe

Bosco

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de mayo de 1981.

Por el Secretario
J.A. Pompe
Secretario adjunto

El Presidente de la Sala Primera
T. Koopmans