

Las modificaciones de la manera de determinar la prestación mínima de vejez prevista por la legislación de un Estado miembro están comprendidas en el ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71 y darán lugar a que se realice un nuevo cálculo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 46 de dicho Reglamento.

Sin embargo, las modificaciones de la manera de determinar o de calcular una prestación de vejez que, en virtud del Derecho nacional no se apliquen a las pensiones cuyo derecho se haya causado antes de su entrada en vigor, no obligan al Estado miembro afectado a realizar un nuevo cálculo.

INFORME PARA LA VISTA presentado en el asunto 141/88 *

I. Hechos y procedimiento

1. Contexto jurídico comunitario

Por lo que se refiere a los trabajadores que hayan estado sometidos a la legislación de dos o más Estados miembros, el método de cálculo de las prestaciones de vejez está previsto en el artículo 46 del Reglamento nº 1408/71 del Consejo. Este artículo dispone, en particular, que, en el caso de que un trabajador haya satisfecho las condiciones requeridas para tener derecho a las prestaciones, deberá hacerse una comparación entre las prestaciones que correspondan, por una parte, según las legislaciones nacionales, y, por otra parte, según el régimen comunitario de totalización y de prorrateo, teniendo en cuenta solamente la cuantía más elevada.

La letra a) del apartado 2 del artículo 46 se refiere a una «cuantía teórica de la presta-

ción que el interesado podría obtener en el supuesto de que todos los períodos de seguro cubiertos bajo las diversas legislaciones de Estados miembros a que haya estado sometido el trabajador, hubieran sido cubiertos en el Estado miembro donde radique la institución de que se trate y bajo la legislación que ésta aplique en la fecha en que se liquide la prestación».

Los artículos 50 y 51 del Reglamento nº 1408/71 disponen lo siguiente:

«Artículo 50

Asignación de un complemento cuando la suma de las prestaciones debidas en virtud de las legislaciones de los diversos Estados miem-

* Lengua de procedimiento: francés.

bros, no alcance el mínimo previsto en la legislación del Estado miembro donde reside el beneficiario

El beneficiario de prestaciones a quien se haya aplicado el presente capítulo, no podrá percibir, en el Estado miembro donde reside y con arreglo a cuya legislación tenga derecho a una prestación, un importe de prestación inferior al de la prestación mínima fijada por la legislación de ese Estado para un período de seguro igual al conjunto de los períodos computados para la liquidación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos precedentes. Mientras el interesado reside en el territorio de dicho Estado, la institución competente del mismo le abonará, dado el caso, un complemento igual a la diferencia entre la suma de las prestaciones debidas en virtud del presente capítulo y la cuantía de la prestación mínima.

Artículo 51

Revalorización y nuevo cálculo de las prestaciones

1. Cuando, por el aumento del coste de la vida, por las variaciones registradas en el nivel de los salarios, o por otras causas de adaptación, las prestaciones de los Estados afectados sean modificadas en un porcentaje o en un importe determinados, ese porcentaje o importe será directamente aplicado a las prestaciones establecidas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 46, sin calcularlas de nuevo según lo previsto en dicho artículo.

2. En cambio, cuando sea modificada la manera de determinar o de calcular las pres-

taciones, se realizará un nuevo cálculo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 46.»

2. El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

El Sr. Alan Jordan, de nacionalidad británica, trabajó por cuenta ajena en Gran Bretaña y en Francia. Está jubilado desde el 1 de enero de 1979. De conformidad con el artículo 46 del Reglamento nº 1408/71, sus derechos a prestaciones de vejez a partir de esta fecha, fueron calculados por la institución competente de cada uno de los Estados miembros, según la legislación nacional vigente a la sazón. El Sr. Jordan impugnó la cuantía así calculada, en primer lugar interponiendo un recurso ante la Commission des recours gracieux de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (en lo sucesivo, «Caisse») y, posteriormente, tras haber sido desestimado este recurso, ante la Commission de première instance du contentieux de sécurité sociale del Departamento de la Vienne, que desestimó su recurso mediante sentencia de 18 de enero de 1983. A continuación, recurrió en apelación contra esta sentencia ante la Cour d'appel de Poitiers.

Entre tanto, mediante el Decreto Legislativo 82-270, de 26 de marzo de 1982, y la Ley 83-430, de 31 de mayo de 1983, se introdujeron modificaciones en los artículos L 331, L 332 y L 345 del Code de la Sécurité Sociale francés (en lo sucesivo, el «Código»). Estas modificaciones preveían, concretamente, un aumento que permitía elevar la prestación a un importe mínimo (fijado en 26 400 FF por año) para los asegurados que justificaran por lo menos 150 trimestres de seguro y a prorrata para los asegurados que justificaran un número inferior de trimestres de cotización. Dichas modificaciones tam-

bién preveían que solamente se aplicarían a las pensiones que surtieran efecto a partir del 1 de abril de 1983.

La Sala de lo Social de la Cour d'appel de Poitiers, ante la cual se interpuso el recurso de apelación, estimó que los artículos 50 y 51 del Reglamento n° 1408/71 obligaban a calcular nuevamente los derechos del Sr. Jordan, teniendo en cuenta las citadas modificaciones del Código.

La Caisse interpuso recurso de casación contra la sentencia de la Cour d'appel de Poitiers, alegando, por una parte, que ésta no había precisado en qué aspectos las citadas modificaciones constituían modificaciones del modo de determinar o de calcular las prestaciones conforme al apartado 2 del artículo 51 del Reglamento y, por otra parte, que dichas modificaciones constituían medidas de adaptación según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 51 del mismo Reglamento. La Caisse estimó que la Cour d'appel había aplicado retroactivamente la legislación nacional, lo cual no estaba dispuesto por esta última ni por el apartado 2 del artículo 51 del Reglamento n° 1408/71, que solamente es aplicable cuando también lo sea la legislación nacional a las pensiones liquidadas anteriormente.

Por estimar que el litigio suscitaba una seria dificultad sobre la interpretación del artículo 51 del Reglamento n° 1408/71, la Cour de cassation decidió, mediante resolución de 5 de mayo de 1988, suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie con carácter prejudicial sobre la interpretación y el alcance que deban darse al artículo 51 del Reglamento y declare:

«1) Si las modificaciones, efectuadas por la legislación del Estado competente, en el modo de determinación de la prestación mínima de vejez están comprendidas en

el ámbito de aplicación del apartado 1 o del apartado 2 de dicho artículo.

2) Si la norma establecida por el apartado 2 debe ser aplicada sin restricción alguna a pesar de la existencia de disposiciones de la Ley nacional que fijen la fecha de entrada en vigor de las modificaciones efectuadas en el modo de determinación de las prestaciones o en las normas para el cálculo de las mismas y que excluyan de su ámbito de aplicación las pensiones liquidadas con anterioridad a esa fecha.»

3. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 20 de mayo de 1988.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas el 8 de agosto de 1988, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, representada por su Director Delegado, Sr. Tapie, en calidad de Agente; el 10 de agosto de 1988, el Sr. Alan Jordan, representado por el Sr. Louis Ducros, Abogado de Poitiers; el 10 de agosto de 1988, el Gobierno de la República Francesa, representado por la Sra. Edwige Belliard, en calidad de Agente, asistida por el Sr. Claude Chavance, Agente suplente, y el 28 de julio de 1988, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Dimitrios Gouloussis, en calidad de Agente.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Resumen de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

La Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, parte recurrente en casación, tras exponer los antecedentes del litigio principal, señalan que ni el Decreto Legislativo 82-270 ni la Ley 83-430, antes citados, prevén adaptación alguna de los porcentajes o cuantías que modifiquen las pensiones ya liquidadas tal como se mencionan en el apartado 1 del artículo 51 del Reglamento. Por el contrario, dichas modificaciones establecen una nueva cuantía mínima que tiene en cuenta la duración del seguro. Sin embargo, según el artículo 7 de la Ley 83-430, la modificación sólo se aplica a las pensiones que surten efecto a partir del 1 de abril de 1983. La primacía del Derecho comunitario no justifica la violación de la norma de Derecho público nacional relativa a la irretroactividad de las leyes (artículo 2 del Código Civil francés). El apartado 2 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71 no menoscaba este principio. Según la Caisse, solamente deberá aplicarse el apartado 2 del artículo 51 a los beneficiarios extranjeros de pensiones ya liquidadas en la medida en que la legislación nacional prevea su extensión a dichas pensiones.

Ni el Decreto Legislativo 82-270 ni la Ley 83-430 prevén explícita o implícitamente modificación alguna de las pensiones ya liquidadas. Por consiguiente, no es aplicable el apartado 2 del artículo 51.

Admitir lo contrario equivaldría a una desigualdad de trato, prohibida por los artículos 7, 48 y 51 del Tratado CEE, en detrimento de los asegurados franceses cuyas pensiones ya liquidadas no han sido modificadas.

La Caisse propone al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales:

- «— Que las modificaciones introducidas por la Ley 83-430, de 31 de mayo de 1983, en el artículo L 345 del Code de la Sécurité Sociale, por el que se crea un nuevo mínimo de pensiones de vejez, no contienen ninguna medida de adaptación en el sentido del apartado 1 del artículo 51 del Reglamento comunitario nº 1408/71, de 14 de junio de 1971, que modifique con un porcentaje o una cuantía determinada las pensiones ya liquidadas.
- Que la regla enunciada en dicho apartado 2 del artículo 51 del Reglamento no puede aplicarse retroactivamente a pesar de:
 - Las disposiciones contrarias establecidas por la ley nacional que fija la fecha de entrada en vigor de las modificaciones introducidas en el modo de determinar las prestaciones y las reglas de cálculo de éstas.
 - La norma de orden público francés que establece la irretroactividad de las leyes.
 - El principio de no discriminación entre nacionales de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, contenido en el Tratado de Roma.»

El Sr. Jordan, parte recurrida en casación, después de mentar los antecedentes del litigio principal, expone que, en la versión vigente en la fecha de liquidación de su pensión, el artículo L 345 del Código tenía por

finalidad garantizar un mínimo de medios económicos. El denominado subsidio «a los trabajadores ancianos por cuenta ajena», que el 1 de enero de 1979 ascendía a 6 400 FF, se concedía a todos los trabajadores que hubieran cotizado por lo menos durante 60 semestres. Sin embargo, a los únicos a los que se concedía un subsidio complementario del Fonds national de solidarité (Fondo nacional de solidaridad) era a los trabajadores franceses. El Sr. Jordan estima que, al liquidar su pensión sin tener en cuenta el subsidio complementario, la Caisse infringió el artículo 50 del Reglamento y la voluntad, confirmada en el Reglamento, de igualdad entre los trabajadores franceses y los nacionales de otros Estados miembros de la Comunidad.

Las modificaciones introducidas en el Código han creado un nuevo mínimo que engloba el subsidio a los trabajadores ancianos por cuenta ajena y el subsidio complementario que estaba reservado a los trabajadores que hubieran cotizado efectivamente durante 150 trimestres.

Ahora bien, aunque el nuevo mínimo que emana del artículo 50 del Reglamento nº 1408/71 tan sólo sea aplicable a las pensiones liquidadas a partir del 1 de abril de 1983, la cuantía del subsidio mínimo era exactamente la misma que la cuantía percibida según el antiguo sistema, sumando el subsidio a los trabajadores ancianos por cuenta ajena y la ayuda social (que ha sustituido a los subsidios del Fondo nacional de solidaridad).

Una reforma de tal importancia sólo puede tener su origen en el apartado 2 del artículo 51, puesto que, de hecho, no se trata de un aumento del coste de la vida sino más bien de una modificación del modo de determinar o de calcular las prestaciones. Según el Sr. Jordan, el objetivo de ambos apartados es evitar que el trabajador migrante se vea desfavorecido en relación con los nacionales

del Estado en el que se efectúa la liquidación de la pensión.

La parte recurrida expone que, concretamente, su situación se ha degradado paulatinamente en relación con un trabajador francés que haya cotizado el mismo número de trimestres (diferencia de 1 000 FF por año en 1979 y de 11 000 FF en 1987).

Se puede aceptar la alegación de la Caisse de que las reformas de que se trata eran una mera adaptación únicamente a condición de reconocer que el subsidio a los trabajadores ancianos por cuenta ajena y el subsidio del Fondo nacional de solidaridad, unidos por efecto de las reformas, ya estaban vinculados indisolublemente, sino de derecho al menos de hecho, para los trabajadores franceses y, en consecuencia, constituían una prestación mínima en el sentido del artículo 50 del Reglamento.

En cuanto a la segunda cuestión prejudicial, la parte recurrida señala que las reformas de que se trata no han supuesto ninguna discriminación entre los trabajadores franceses, cualquiera que sea la fecha de liquidación de sus pensiones, puesto que la nueva prestación mínima es igual al antiguo subsidio más la ayuda social.

Lejos de concederle una ventaja, el hecho de que la parte recurrida se beneficiara de las disposiciones modificadoras conduciría sencillamente a ponerle en pie de igualdad con un trabajador francés que haya cotizado el mismo número de trimestres que él, conforme al artículo 50 del Reglamento. Incluso en este supuesto, la parte recurrida quedaría desfavorecida en cuanto a los períodos comprendidos entre la liquidación de la pensión y el 1 de abril de 1983. Esto demuestra que la postura adoptada por la Cour d'appel de Poitiers no concede efecto retroactivo a las modificaciones legislativas, sino que sencillamente decide su aplicación inmediata.

La parte recurrida alega que, en cualquier caso, el artículo 2 del Código Civil francés tan sólo tiene valor legislativo y no constitucional. En consecuencia, este artículo debe doblegarse ante el Tratado CEE y todo el derecho derivado conforme al artículo 55 de la Constitución francesa.

La parte recurrida propone pues al Tribunal de Justicia responder a las cuestiones prejudiciales:

«— Que las modificaciones introducidas en el modo de determinar la prestación mínima de vejez tiene su origen en el apartado 2 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71.

— Que la regla establecida por el apartado 2 debe aplicarse sin restricción alguna.»

El Gobierno francés explica detalladamente el modo de calcular la pensión del Sr. Jordan según la legislación vigente a la sazón. Según este Gobierno, resulta que el Sr. Jordan no tenía derecho a beneficiarse de las disposiciones del (antiguo) artículo L 345 del Código, según el cual el importe de la pensión no podía ser inferior al del subsidio a los trabajadores ancianos por cuenta ajena, ya que su pensión (calculada de conformidad con el artículo L 331 del Código) era superior a dicho subsidio, calculados ambos a prorrata habida cuenta de que sólo había cotizado en Francia durante 16 trimestres.

Tras recordar las modificaciones introducidas posteriormente en el Código y los antecedentes del litigio principal, el Gobierno francés se pregunta cuáles eran los derechos a los que el Sr. Jordan podía pretender con arreglo al artículo 51 del Reglamento. Este Gobierno cita, en primer lugar, las conclusiones de la Abogado General Sra. Rozès en

el asunto 7/81 (Sinatra/FNROM, Rec. 1982, pp. 137 y ss., especialmente p. 149), quien ha explicado que el artículo 51 «distingue pues claramente —oponiéndolos— entre el supuesto de una revalorización —caso en el que no procede hacer un nuevo cálculo con arreglo al artículo 46— y el de una nueva liquidación que resulta necesaria como consecuencia de una modificación del modo de determinar la prestación o de las reglas de cálculo de la misma, caso éste en el que procede hacer un nuevo cálculo con arreglo al artículo 46» (*traducción provisional*).

El Gobierno francés alega que, s bien las revalorizaciones aplicadas a las pensiones francesas (cualquiera que sea su cuantía y hayan sido liquidadas o no en coordinación con otro régimen nacional conforme al Reglamento) como consecuencia de la evolución de los salarios o de los precios, sí que están comprendidas en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 51, no sucede lo mismo en lo que a las mencionadas reformas del Código se refiere.

Este Gobierno estima que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, aunque poco abundante, es muy clara sobre este extremo, en particular la sentencia en el asunto Sinatra, ya citado, en la que el Tribunal de Justicia declaró que:

«Procederá hacer un nuevo cálculo conforme a las disposiciones del artículo 46 del Reglamento nº 1408/71 cada vez que se modifiquen las prestaciones abonadas por un Estado miembro, salvo que dicha adaptación se deba a alguna de las “causas de adaptación” previstas en el apartado 1 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71, que no incluyen los cambios acaecidos en la situación individual de las personas afiliadas a la Seguridad Social» (*traducción provisional*).

Sin embargo, según el Gobierno francés, la citada adaptación introducida en el artículo L 345, que desarrolla una nueva concepción de la pensión de vejez (concretamente, en lo que respecta a que la edad para que nazca el derecho a la pensión ha sido reducida a 60 años sse satisfacen determinados requisitos), excede asimismo las medidas contempladas en el apartado 2 del artículo 51 del Reglamento y no atañe a las situaciones anteriores. Se respetó plenamente el artículo 46 del Reglamento al liquidar la pensión del Sr. Jordan (tal como éste lo reconoció ante la Cour d'appel de Poitiers) y la Caisse se negó justificadamente a hacer una nueva liquidación.

El citado Gobierno precisa que nada obsta para que se conceda al Sr. Jordan el subsidio complementario del Fondo nacional de solidaridad, si sus ingresos lo justifican.

Dicho Gobierno hace observar que, habida cuenta de las consideraciones que preceden, la segunda cuestión prejudicial sobre la retroactividad carece de objeto. No obstante, formula varias observaciones a este respecto.

En primer lugar, la parte recurrida solicita la aplicación retroactiva de una Ley, a pesar del texto expreso de ésta y del artículo 2 del Código Civil. Todas las nuevas disposiciones en materia de pensiones, adoptadas a partir de los años 1970, han sido aplicadas a las pensiones liquidadas después de la entrada en vigor de dichas disposiciones. En consecuencia, se ha hecho una aplicación diferida de la nueva Ley, es decir que únicamente se ha aplicado a las situaciones jurídicas que nacieron con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de dicha Ley. Así pues, el asegurado tenía derecho a una pensión determinada según las disposiciones le-

gislativas vigentes en la fecha en que comenzó a beneficiarse de su pensión, cualquiera que fuera el régimen de liquidación (francés, comunitario o resultante de convenios bilaterales). Cualquier otra interpretación es contraria a los principios generales del Derecho francés, así como al apartado 2 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71.

Según el Gobierno francés, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia consagra los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad como principios generales del Derecho comunitario (Comisión/Consejo, 70/74, Rec. 1975, p. 795; Belbouab/Bundesknappschaft, 10/78, Rec. 1978, p. 1915, y sentencia de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen BV, 80/86, Rec. 1987, p. 3969).

La aplicación retroactiva o inmediata de una nueva legislación en materia de pensiones podría crear discriminaciones, en uno u otro sentido, entre trabajadores migrantes y trabajadores no migrantes. Además, en el caso de reformas favorables a los jubilados, la aplicación retroactiva en beneficio de los migrantes y de los no migrantes, decidida por un deseo de equidad, provocaría el hundimiento financiero del régimen francés y, probablemente, de los regímenes de los demás países miembros.

Por último, el Gobierno francés señala que, incluso en la hipótesis de la aplicación inmediata, la parte recurrida no podría beneficiarse del (nuevo) artículo L 345 del Código, porque su salario medio anual revalorizado era ampliamente superior al límite que podría poner en tela de juicio el dispositivo del mínimo contributivo garantizado.

Las consideraciones que preceden llevan al Gobierno francés a pedir al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales en los siguientes términos:

«1) Las modificaciones introducidas por la Ley francesa 83-430, de 31 de mayo de 1983, en el artículo L 345 del Code de la Sécurité Sociale, no están comprendidas en el ámbito de aplicación del apartado 1 ni del apartado 2 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71.

2) Los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad forman parte de los principios generales del Derecho comunitario; estos principios se oponen, en particular, a que se aplique retroactiva o inmediatamente una nueva normativa a situaciones jurídicas anteriores.»

En opinión de la Comisión, la Cour de cassation francesa pretende saber si, según el artículo 51 del Reglamento, es preciso hacer un nuevo cálculo, conforme al artículo 46, en caso de una modificación en el modo de determinar o de calcular las pensiones, cuando la modificación sólo se aplique a las pensiones que surten efecto después de la entrada en vigor de dicha modificación.

En cuanto a la primera cuestión, la Comisión explica que el artículo 51 parte del principio de que es necesario hacer una nueva comparación cada vez que se modifica el régimen anteriormente determinado por ser el más favorable para el interesado, conforme al artículo 46, con el fin de determinar qué régimen es más favorable después de la modificación.

Sin embargo, para aliviar la carga administrativa que ello supondría, el artículo 51 hace una distinción entre las modificaciones de un porcentaje o de un importe determinado, que resulten del aumento del coste de la vida o de otras causas de adaptación, y las modificaciones introducidas en la manera de determinar o de calcular las prestaciones. Las modificaciones del primer tipo, deben aplicarse directamente a las prestaciones sin calcularlas de nuevo (véase la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Sinatra, ya citado). En el caso de autos, la Comisión estima que se trata, con todo, de una modificación de la manera de determinar una prestación mínima de vejez comprendida en el apartado 2 del artículo 51.

Según la Comisión, la segunda cuestión exige una respuesta negativa. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia (Cinciolo/Union nationale des fédérations mutualistes neutres, 104/83, Rec. 1984, p. 1285) ha sentado que el artículo 51 es una disposición sobre las modalidades de aplicación del artículo 46 y que, por consiguiente, no constituye una disposición de fondo que imponga o no al legislador nacional la retroactividad. La retroactividad sigue siendo competencia del legislador. El apartado 2 del artículo 51 únicamente se aplica en el caso de que la legislación nacional, interpretada correctamente por los órganos jurisdiccionales nacionales, modifique el modo de determinar o de calcular las prestaciones.

La Comisión propone al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales en los siguientes términos:

«1) El artículo 51 del Reglamento nº 1408/71 debe ser interpretado en el sentido de que, las modificaciones del modo de determinar la prestación mínima de vejez de un Estado miembro están comprendidas en su apartado 2.

- 2) No es preciso realizar el nuevo cálculo, contemplado en el apartado 2 del artículo 51 del Reglamento nº 1408/71, cuando, en virtud de las disposiciones transitorias previstas por la legislación de un Estado miembro, la modificación del modo de determinar o de calcular las prestaciones se aplique únicamente a las prestaciones liquidadas después de la fecha de entrada en vigor de la disposición modificadora.»

Sir Gordon Slynn
Juez Ponente