

Asunto C-549/22**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

18 de agosto de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

15 de agosto de 2022

Parte recurrente en apelación:

X

Parte recurrida en apelación:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Consejo de Administración de la Tesorería de la Seguridad Social, Países Bajos)

Objeto del procedimiento principal

El procedimiento principal versa sobre un litigio entre X y el Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Consejo de Administración de la Tesorería de la Seguridad Social; en lo sucesivo, «Svb») en relación con la reducción de la prestación de supervivencia abonada a X.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La presente petición, planteada al amparo del artículo 267 TFUE, versa sobre la aplicabilidad directa, el ámbito de aplicación personal y la interpretación del artículo 68, apartado 4, del Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Argelina Democrática y Popular, por otra (en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»). En particular, se trata de elucidar la cuestión de si dicha

disposición se opone a que el importe de la prestación de supervivencia abonada por los Países Bajos se reduzca por el hecho de que la beneficiaria resida en Argelia.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación en el sentido de que es aplicable al supérstite de un trabajador fallecido que reside en Argelia y desea exportar su prestación de supervivencia a dicho país?

En caso de respuesta afirmativa,

2. A la vista de su tenor, objetivo y naturaleza, ¿debe interpretarse el artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación en el sentido de que resulta directamente aplicable, de modo que las personas a quienes se aplica dicha disposición tienen derecho a invocarla directamente ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, con el fin de garantizar que no se apliquen normas nacionales contrarias?

En caso de respuesta afirmativa,

3. ¿Debe interpretarse el artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación en el sentido de que se opone a la aplicación del principio del Estado de residencia, contemplado en el artículo 17, apartado 3, de la Algemene nabestaandenwet (Ley sobre el régimen general de las pensiones de supervivencia), que da lugar a una limitación de la exportación de la prestación de supervivencia a Argelia?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículos 1, 68 y 70 del Acuerdo de Asociación; artículos 2 y 4 de la Propuesta de decisión del Consejo relativa a la posición que deberá adoptar la Comunidad en el seno del Consejo de Asociación instituido por el Acuerdo de Asociación,¹ con respecto a la adopción de disposiciones de coordinación de los sistemas de seguridad social (en lo sucesivo, «Propuesta de decisión del Consejo de Asociación»), y el artículo 70, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 883/2004.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Ley sobre el principio del Estado de residencia en la seguridad social) y el artículo 17, apartado 3, de la Algemene nabestaandenwet (Ley sobre el régimen general de las pensiones de supervivencia; en lo sucesivo, «ANW»).

¹ COM(2007) 790 final, de 12 de diciembre 2007.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 1 de julio de 2012, entró en vigor en los Países Bajos la Wet Woonlandbeginsel in sociale zekerheid (Ley sobre el principio del Estado de residencia en la seguridad social; en lo sucesivo, «Wwsz»). Mediante esta Ley se pretende limitar la exportación de prestaciones a países que no forman parte de la Unión Europea mediante la introducción del denominado principio del Estado de residencia. Mientras sigan efectuándose las exportaciones a otros Estados, las prestaciones neerlandesas relacionadas con el salario mínimo neerlandés o destinadas a la cobertura de determinados costes y que se abonen fuera de los Países Bajos deberán ajustarse a los parámetros locales.
- 2 Mediante la entrada en vigor de la Wwsz se modificó, en particular, el artículo 17, apartado 3, de la Ley sobre el régimen general de las pensiones de supervivencia. En virtud de dicha modificación, se concede a los beneficiarios que no residan en los Países Bajos, en un Estado miembro de la UE, en otro Estado que forme parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) o en Suiza, una prestación cuya cuantía se fijará en un porcentaje del importe de la prestación de supervivencia abonado en los Países Bajos. Para Argelia, dicho importe se fijó, para 2013, en el 60 % y, desde 2016, en el 40 %.
- 3 X tiene derecho a una prestación de supervivencia en su condición de supérstite de su esposo fallecido, que trabajó y estuvo asegurado en los Países Bajos, desde el 1 de enero de 1999. Dicha prestación se exporta desde el 1 de enero de 2000 a Argelia, en donde ella reside. Desde el 1 de enero de 2013 se aplica el principio del Estado de residencia, por lo que el importe de la prestación de supervivencia se ha reducido considerablemente. Según reiterada jurisprudencia del Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación, Países Bajos; en lo sucesivo, «CRvB»), ha de considerarse que la reducción del importe de una prestación en virtud del principio del Estado de residencia constituye una limitación a la exportación de dicha prestación. Las partes discuten si el artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación se opone a tal limitación.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 4 X ha alegado que, como consecuencia de la reducción del importe de su prestación, ya no puede proveer a su subsistencia.
- 5 El Svb sostiene la tesis de que el artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación no se opone a la aplicación del principio del Estado de residencia a la prestación de supervivencia de X. A juicio del Svb, no se trata de una disposición directamente aplicable que establezca una obligación de exportación. El Svb señala que del artículo 70 del Acuerdo de Asociación se desprende que el artículo 68 establece un marco para la decisión que ha de adoptar el Consejo de Asociación, cosa que no ha ocurrido todavía. Según el Svb, del tenor del artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación no se desprende la existencia de una obligación clara y precisa de exportación de las prestaciones. Dicha disposición no

contiene ninguna obligación explícita para las instituciones, y la terminología utilizada está dirigida, en opinión del SvB, a la eliminación de las restricciones en materia de divisas. La naturaleza y el objeto del acuerdo no permiten llegar a una conclusión distinta. El Tribunal de Justicia no se ha pronunciado expresamente sobre el posible efecto directo y la relevancia del artículo 68, apartado 4. Sin embargo, el SvB considera que, en su sentencia dictada en el asunto Kziber,² el Tribunal de Justicia sí rechazó implícitamente el efecto directo de una disposición análoga contenida en el Acuerdo de Asociación con Marruecos. Por último, en opinión del SvB, no queda claro cuál es el ámbito de aplicación personal de esta disposición. Duda de que los supervivientes que no sean (o no hayan sido) trabajadores puedan invocar dicha disposición.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 6 El CRvB señala que la interpretación del artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación es pertinente no solo para las prestaciones que se exportan desde los Países Bajos a Argelia, sino también para la exportación de prestaciones a otros países con los que la UE ha celebrado un acuerdo de asociación y en los que se ha incluido una disposición comparable. Es posible que la política del Gobierno neerlandés de supeditar la exportación de prestaciones fuera de la UE a acuerdos sobre el control de su legalidad y de ajustar el importe de determinadas prestaciones al nivel de vida en el Estado de residencia de que se trate, no sea compatible con dichas disposiciones. En tal contexto, el SvB se ha referido en particular al Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Convenio general sobre Seguridad Social entre el Reino de los Países Bajos y el Reino de Marruecos), en el que también se introdujo el principio del Estado de residencia.

Ámbito de aplicación personal del artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación

- 7 La primera cuestión que se suscita es la de si X, en su condición de superviviente que no es en una trabajadora en el sentido del Acuerdo de Asociación, queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 68, apartado 4, de dicho Acuerdo.
- 8 El artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación dispone que los trabajadores se beneficiarán de la libre transferencia hacia Argelia de las pensiones de supervivencia. A diferencia de cuanto disponen los apartados 1 y 3 del artículo 68, en el apartado 4 solo se hace referencia a los trabajadores y no a los miembros de la familia, que, en su caso, residan con ellos en la UE. Tampoco se menciona a los supervivientes. Por tanto, no está del todo claro si mediante esta disposición se pretende únicamente que los trabajadores, incluidos los beneficiarios de pensiones, puedan transferir libremente las pensiones y rentas devengadas en los

² Sentencia de 31 de enero de 1991, Kziber (C-18/90, EU:C:1991:36).

Estados miembros o si esta disposición también hace referencia a la pensión de supervivencia a la que tienen derecho los supervivientes tras el fallecimiento de dichos trabajadores.

- 9 En el supuesto de que los beneficiarios de las prestaciones que reúnan la condición de supervivientes también queden comprendidos en esta disposición, se suscita la cuestión de si únicamente los beneficiarios de las prestaciones que residan en los Países Bajos pueden transferir libremente tales cantidades a Argelia, o si también pueden invocar directamente esta disposición los beneficiarios de prestaciones que residan en Argelia. El CRvB sostiene que por esta última solución aboga el hecho de que el artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación establece una excepción a la libre transferencia en relación con las prestaciones especiales de carácter no contributivo. Dicha excepción parece basarse en el artículo 70, apartado 3, del Reglamento n.º 883/2004, el cual dispone que el artículo 7 de dicho Reglamento, en el que se regula la exportación de las prestaciones, no se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas. Dichas prestaciones, de conformidad con el artículo 70, apartado 4, de dicho Reglamento, se facilitarán únicamente en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan, y de conformidad con su legislación. La excepción del artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación solo resultará útil si la norma principal sí se aplica a los beneficiarios de las prestaciones que residen fuera del Estado miembro que adeuda tal prestación.
- 10 Para aclarar el significado de esta disposición, también cabe recurrir a la propuesta de decisión del Consejo de Asociación. Según el artículo 2 de dicha [propuesta de] decisión, esta se aplicará a los trabajadores de nacionalidad argelina y a sus supervivientes. En virtud del artículo 4 de dicha [propuesta de] decisión, las prestaciones de supervivencia no podrán ser objeto de ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario resida en Argelia. Sin embargo, esta decisión no se ha adoptado todavía.
- 11 A favor de una interpretación amplia del ámbito de aplicación personal del artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación milita también la circunstancia de que puede considerarse contrario a la finalidad y al espíritu de dicho Acuerdo negar una protección adecuada a los familiares supervivientes y a los herederos de trabajadores argelinos que estén sujetos a la legislación de un Estado miembro o que lo estuvieron cuando trabajaban.
- 12 Si la recurrente, en su situación, queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación, deberá responderse a las cuestiones siguientes.

Efecto directo del artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación

- 13 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una disposición de un acuerdo celebrado por la Unión Europea con países terceros debe considerarse

directamente aplicable cuando, a la vista de su tenor y de su objeto y su naturaleza, contiene una obligación clara y precisa que, en su ejecución y en sus efectos, no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno.

- 14 Para la aplicación y la eficacia del artículo 68 del Acuerdo de Asociación parece exigirse la realización de actos adicionales. Dicho artículo contiene una serie de principios generales, cuyo contenido material preciso se debe regular en una decisión del Consejo de Asociación adoptada en virtud del artículo 70, apartado 1. A continuación, para la realización efectiva se requieren normas de cooperación entre los Estados interesados en los ámbitos de la gestión y el control. Dichas normas estarán comprendidas en una decisión adoptada al amparo del artículo 70, apartado 2. Así considerado, el artículo 70 del Acuerdo de Asociación parece oponerse al efecto directo del artículo 68.
- 15 El hecho de que para la aplicación del artículo 68 se requiera la adopción de normas sustantivas y administrativas más detalladas no supone, sin embargo, que ninguna parte de esta disposición pueda tener efecto directo. El Tribunal de Justicia ha atribuido efecto directo a la prohibición de discriminación en el ámbito de la seguridad social en los anteriores acuerdos de cooperación entre el EEE y Marruecos y Argelia, respectivamente, así como a las disposiciones comparables contenidas en el Acuerdo Euromediterráneo de Asociación con Marruecos, si bien dichas disposiciones también prevenían la adopción de otras decisiones (véanse, en particular, los autos y sentencias del Tribunal de Justicia dictados en los asuntos *Kziber*,³ *Krid*,⁴ *Echouikh*⁵ y *El Youssfi*⁶). A este respecto, el Tribunal de Justicia consideró relevante que el objetivo del acuerdo de cooperación, a saber, el fomento de la cooperación general entre las partes de tal acuerdo, corrobora que el principio de no discriminación establecido en el apartado 1 puede regular directamente la posición jurídica de los particulares.
- 16 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia cabe deducir, además, que una disposición como la del artículo 68, apartado 2, del Acuerdo de Asociación, que versa sobre la totalización de los períodos de seguro, empleo o residencia, no resulta idónea para producir efecto directo. A juicio del Tribunal de Justicia, en relación con los posibles problemas de carácter técnico, resulta necesario adoptar ulteriores medidas de coordinación para poder aplicar en la práctica la obligación contenida en dicha disposición (sentencias *Taflan-Met*⁷ y *Sürül*⁸).

³ Véase la nota a pie de página 1.

⁴ Sentencia de 5 de abril de 1995, *Krid* (C-103/94, EU:C:1995:97).

⁵ Auto de 13 de junio de 2006, *Echouikh* (C-336/05, EU:C:2006:394).

⁶ Auto de 17 de abril de 2007, *El Youssfi* (C-276/06, EU:C:2007:215).

⁷ Sentencia de 10 de septiembre de 1996, *Taflan-Met* y otros (C-277/94, EU:C:1996:315).

⁸ Sentencia de 4 de mayo de 1999, *Sürül* (C-262/96, EU:C:1999:228).

- 17 A juicio del CRvB, el Tribunal de Justicia todavía no se ha manifestado expresamente sobre la cuestión de si el artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación —o disposiciones análogas contenidas en los anteriores acuerdos de cooperación con Argelia o Marruecos o en acuerdos de asociación con otros países— tiene efecto directo. Sin embargo, considera que en el apartado 21 de la sentencia Krid puede verse posiblemente un indicio de que los apartados 2, 3 y 4 del artículo 68 del Acuerdo de Asociación, en cuanto atañe a su aplicación o consecuencias, dependen de la realización de un acto posterior.
- 18 El tenor del artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación apunta primordialmente a la supresión de las restricciones en materia de divisas y cabe que existan (algunas) dudas sobre la cuestión de si dicha disposición comprende también una obligación de los órganos administrativos de exportar las prestaciones a personas que residen en Argelia y, en caso de respuesta afirmativa, si tal disposición se opone a la aplicación del principio del Estado de residencia. El hecho de que una disposición de un acuerdo de asociación requiera una interpretación ulterior del Tribunal de Justicia no excluye, sin embargo, que dicha disposición, una vez interpretada, establezca una obligación suficientemente clara y precisa que pueda producir efecto directo.
- 19 El objetivo del Acuerdo de Asociación consiste, en particular, en fomentar la cooperación entre las partes del mismo en los ámbitos económico, social, cultural y financiero, estableciendo así relaciones más estrechas entre la UE y el tercer país de que se trate.⁹ El objetivo y la naturaleza del Acuerdo de Asociación tampoco se oponen al efecto directo del artículo 68, apartado 4, del mismo.
- 20 En la medida en que el artículo 68, apartado 4, también contiene una obligación de los órganos administrativos de exportar las prestaciones a personas que residen en Argelia, no cabe sostener sin más que para el cumplimiento de tal obligación no se requiera una actuación adicional. El artículo 70, apartado 2, dispone que se adoptarán las modalidades de una cooperación administrativa que aseguren las garantías de gestión y control necesarias. Sin tales garantías, no podrá asegurarse la legalidad de las prestaciones objeto de exportación, o cuando menos se hará en una medida considerablemente menor. Por estos motivos, cabría suponer que el ciudadano no puede invocar directamente el artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación.
- 21 A ello se le contrapone que, en su sentencia Akdas,¹⁰ el Tribunal de Justicia declaró que un justiciable puede invocar ante un órgano jurisdiccional la disposición en materia de exportación contenida en el artículo 6, apartado 1, de la

⁹ Conclusiones del Abogado General La Pergola presentadas en el asunto Sürül (C-262/96, EU:C:1998:55).

¹⁰ Sentencia de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, EU:C:2011:346).

Decisión 3/80 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía,¹¹ sin que se exija a tal fin la adopción de medidas de aplicación complementarias. Sin embargo, dicha sentencia no versa sobre una disposición de principio, sino sobre una disposición que consagra en términos claros, precisos e incondicionales, la prohibición de reducir, modificar, suspender, suprimir o confiscar las prestaciones que enumera dicho artículo por el hecho de que el beneficiario resida en Turquía o en otro Estado miembro. Además, la sentencia Akdas se refiere a un contexto jurídico distinto al de la situación que se plantea en el presente asunto. Como se desprende de la sentencia El-Yassini,¹² que trata sobre el Acuerdo CEE-Marruecos, existen diferencias sustanciales entre las normas relativas a la Asociación CEE-Turquía y al Acuerdo CEE-Marruecos no solo en su tenor literal, sino también en cuanto a su objeto y a su finalidad. De ello se sigue que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de las normas relativas a la Asociación CEE-Turquía no puede aplicarse por analogía al Acuerdo CEE-Marruecos. Es posible que ello sea extrapolable al Acuerdo de Asociación con Argelia. Por lo demás, la sentencia El-Yassini trataba sobre la denegación de la prórroga del derecho de residencia de un trabajador marroquí y no sobre la exportación de prestaciones. De igual modo, la sentencia Akdas no trata sobre la interpretación de una disposición del Acuerdo de Asociación con Turquía, sino sobre la interpretación de una disposición de la Decisión 3/80, adoptada sobre la base del artículo 39 del Protocolo Adicional a ese Acuerdo de Asociación y que, por cuanto afirmó el Tribunal de Justicia en su sentencia Taflan-Met, ya había entrado en vigor. Por ello, el CRvB no está seguro de que el criterio expuesto en la sentencia Akdas sea igualmente aplicable al artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación.

- 22 A la vista de las consideraciones que preceden, el CRvB plantea al Tribunal de Justicia la cuestión de si los trabajadores argelinos o sus familiares supérstites pueden invocar directamente el artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación.

Alcance del artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación

- 23 A juicio del CRvB, el artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación, que prevé la libre transferencia hacia Argelia de determinadas prestaciones, a un tipo ordinario, contiene también una obligación de exportación de prestaciones a personas que residen en Argelia; pero de ello no resulta todavía que dicha disposición también se oponga a una reducción de la prestación en virtud del principio del Estado de residencia.
- 24 También en este aspecto puede ser pertinente la propuesta de decisión del Consejo de Asociación mencionada en el anterior apartado 10. El artículo 4 de la propuesta

¹¹ Decisión del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa a la aplicación de los regímenes de seguridad social de los Estados miembros de las Comunidades Europeas a los trabajadores turcos y a los miembros de sus familias.

¹² Sentencia de 2 de marzo de 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, EU:C:1999:107), punto 61.

de decisión establece que determinadas prestaciones no podrán ser objeto de ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario resida en el territorio de Argelia. Respecto a una disposición comparable contenida en la Decisión n.º 3/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía, el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Akdas que esta norma establece una prohibición de cualquier limitación impuesta en relación con la exportación de los derechos adquiridos por los nacionales turcos en virtud de la normativa de un Estado miembro y que dicha disposición establece el principio de que no pueden adoptarse cláusulas de residencia. Pese a que no se ha adoptado (todavía) la decisión mencionada en el apartado 10, sí puede servir de orientación para la interpretación del artículo 68, apartado 4, del Acuerdo de Asociación. De ser así, resultará evidente la posibilidad de una interpretación análoga a la recogida en la sentencia Akdas.

DOCUMENTO DE TRABAJO