

El subsidio de rehabilitación como prestación de enfermedad a la luz del Reglamento (CE) N° 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social.

STJUE (Sala Octava) de 5 de marzo de 2020 (asunto C-135/19).

José Luis Monereo Pérez

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada.
Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*

Belén del Mar López Insua

*Profesora contratada-doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Acreditada como Titular de Universidad. Universidad de Granada*

Resumen: *Una de las cuestiones que más conflicto ha planteado, en sede del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha sido la de determinación del sistema de Seguridad Social aplicable a los trabajadores que estén asegurados por más de un Estado miembro. A este respecto, la coordinación de los sistemas de Seguridad Social pretende favorecer el respeto y exigibilidad de las prestaciones sociales, además de distribuir las cargas entre los distintos regímenes nacionales. El objetivo prioritario no es otro que el de brindar de certeza y de seguridad jurídica ante el ejercicio del derecho fundamental a la libre circulación de trabajadores, para así evitar la presencia de los conflictos de normas de carácter positivo o negativo. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2020 (asunto C-135/19) constituye fiel reflejo de la controversia que, en la práctica, surge entre dos Estados europeos cuando no se conoce con certeza el alcance, significado y la determinación de la legislación aplicable en caso de prestaciones por enfermedad.*

Palabras clave: *Enfermedad, subsidio de rehabilitación, coordinación, desempleo, invalidez.*

Abstract: *One of the most contentious issues he raised, before the seat of the Court of Justice of the European Union, was the determination of the social security system applicable to workers who are insured by more than one Member State. In this respect, the coordination of social security systems is intended to promote the observance and enforceability of social benefits and to spread the burden between the various national systems. The priority objective is to provide certainty and legal certainty with regard to the exercise of the fundamental right to free movement of workers, so as to avoid the presence of conflicts of a positive or negative nature. The judgment of the Court of Justice of the European Union of 5 March 2020 (Case C-135/19) is a faithful reflection of the dispute which, in practice, arises between two European States when the scope is not known with certainty, meaning and determination of the legislation applicable in the case of sickness benefits.*

FE DE ERRATAS: Belén del Mar López Insua Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada.

“Blandí la lanza contra el ‘culto a la lógica que transforma a la ciencia jurídica en una especie de matemáticas’ (...) Mi obra, ‘El fin en el derecho’, tiene por única finalidad poner de relieve la concepción práctica del derecho frente a la jurídica formal y la filosófica-apriorística; para ello, se fijó el objetivo de poner al descubierto, por doquier los motivos prácticos de las instituciones y reglas jurídica”

RUDOLF VON IHERING^[1]

1. Introducción

En la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 5 de Marzo de 2020, procedimiento *Pensionsversicherungsanstalt* y *CW* (asunto C-135/19) se plantea, nuevamente, la interpretación del Reglamento de n.º 883/2004 sobre Coordinación de los sistemas de Seguridad Social. En concreto, la cuestión litigiosa recae sobre el ámbito de aplicación material de los artículos 3 y 11 del mencionado reglamento.

El asunto C-135/19 tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por el *Oberster Gerichtshof* (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Austria), mediante resolución de 19 de diciembre de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de febrero de 2019. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la *Pensionsversicherungsanstalt* (Instituto del Seguro de Pensiones, Austria) y *CW* en relación con el reconocimiento de un subsidio de rehabilitación.

En virtud de la regla de unicidad de la legislación social una persona no puede depender del régimen de Seguridad Social de su Estado de origen si ha dejado de estar afiliada a dicho sistema después de haber cesado en él su actividad profesional, por lo que se ha trasladado su residencia a otro Estado miembro (interpretación del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004).

II. Resolución comentada

Tipo de resolución judicial:

Órgano judicial: Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava).

Fecha: 5 de marzo de 2020.

Asunto: C-135/19

Procedimiento: *Pensionsversicherungsanstalt* y *CW*

Ponentes: Sra. L. S. Rossi, Presidenta de Sala, y los Sres. F. Biltgen (Ponente) y N. Wahl, Jueces

Fuente: CURIA.

III. Problema suscitado: hechos y antecedentes

La demandada en el litigio principal, nacida en 1965, es de nacionalidad austriaca. Después de haber residido y trabajado en Austria, la interesada trasladó su residencia a Alemania en 1990, país donde vive desde entonces y donde estuvo trabajando hasta 2013. Cubrió, respectivamente, 59 meses de seguro en Austria y 235 meses en Alemania.

El 18 de junio de 2015, cuando ya no estaba afiliada al régimen obligatorio de Seguridad Social austriaco desde su traslado a Alemania, la demandada en el litigio principal presentó una solicitud al Instituto del Seguro de Pensiones para que se le concediera una pensión de invalidez o, en su defecto, medidas de rehabilitación médica y un subsidio de rehabilitación o, en defecto de lo anterior, medidas de readaptación profesional.

El Instituto del Seguro de Pensiones desestimó dicha solicitud dado que la demandada en el litigio principal no se encontraba en una situación de incapacidad y que, en todo caso, no estaba ligada al régimen obligatorio de Seguridad Social austriaco y no había demostrado un vínculo de proximidad bastante con aquel.

Ante este hecho, la demandada interpuso recurso contra dicha desestimación ante el *Landesgericht Salzburg als Arbeits- und Sozialgericht* (Tribunal Regional de Salzburgo, competente en primera instancia en materia laboral y de Seguridad Social, Austria).

A fecha de 29 de septiembre de 2017, dicho tribunal reconoció que la demandada en el litigio principal se encontraba en situación de incapacidad temporal durante un período estimado de al menos seis meses a partir del 18 de junio de 2015 y consideró que esta debía disfrutar, con cargo a la Seguridad Social austriaca, de medidas de rehabilitación médica y de un subsidio de rehabilitación durante el período de su incapacidad temporal. Por contra, el citado tribunal desestimó el recurso en lo referente a la solicitud de concesión de una pensión de invalidez y de medidas de readaptación profesional.

Mediante sentencia de 17 de enero de 2018, el *Oberlandesgericht Linz als Berufungsgericht in Arbeits- und Sozialrechtssachen* (Tribunal Regional Superior de Linz, que actúa como tribunal de apelación en materia de derecho laboral y social, Austria) desestimó el recurso interpuesto por el Instituto del Seguro de Pensiones contra la anterior sentencia.

Por su parte, el Instituto del Seguro de Pensiones interpuso ante el *Oberster Gerichtshof* (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Austria) un recurso de casación dirigido a conseguir la total desestimación de las pretensiones de la demandada en el litigio principal.

Considera el *Oberster Gerichtshof* dos cuestiones relevantes: 1) "... el subsidio de rehabilitación puede asimilarse a primera vista a una prestación de desempleo en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra h), del Reglamento n.º 883/2004 (sentencia de 4 de junio de 1987, Campana, 375/85, EU:C:1987:253), tal calificación debe, en realidad, excluirse, puesto que no existe ningún vínculo entre el derecho al subsidio de rehabilitación y el desempleo o el riesgo de desempleo y 2) por más que *a priori* no exista en Alemania una prestación comparable al subsidio de rehabilitación austriaco, tal circunstancia no puede restringir la libertad de circulación en una situación como la que es objeto del litigio principal".

Tras examinar detenidamente el caso, el *Oberster Gerichtshof* (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

"1) Según lo dispuesto en el Reglamento [n.º 883/2004], ¿debe calificarse el subsidio de rehabilitación austriaco:

– como prestación de enfermedad con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra a), de este Reglamento, o bien

– como prestación de invalidez con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, o bien

– como prestación de desempleo con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra h), del mismo Reglamento?

2) ¿Debe interpretarse el Reglamento [n.º 883/2004], a la luz del Derecho primario de la Unión, en el sentido de que un Estado miembro, en su condición de antiguo Estado de residencia y de empleo, está obligado a abonar prestaciones como el subsidio de rehabilitación austriaco a una persona que reside en otro Estado miembro, aun cuando dicha persona haya cubierto la mayoría de los períodos de seguro de las ramas de enfermedad y pensiones como trabajador por cuenta ajena en ese otro Estado miembro (tras el traslado de su residencia a ese otro Estado realizado hace años) y, desde entonces, no haya disfrutado de ninguna de las prestaciones de los seguros de enfermedad y pensiones de su antiguo Estado de residencia y de empleo?"

IV. Posición de las partes

La demandada pretende que en Austria (país de origen) se le reconozca una pensión de invalidez o, en su defecto, medidas de rehabilitación médica y un subsidio de rehabilitación o, en defecto de lo anterior, medidas de readaptación profesional. A este respecto, la demandada alega que se encuentra efectivamente en situación de incapacidad laboral y que tiene una estrecha relación con Austria, ya que tiene la nacionalidad de dicho Estado miembro, ha cubierto períodos de seguro en ese país, vive cerca de él y mantiene contacto habitual con algunos familiares que viven allí.

Por su parte, el Instituto del Seguro de Pensiones de Austria entiende que no cabe concederle su petición en cuanto que la demandada no se encuentra en situación de incapacidad temporal. Aparte, cabe tener presente que la trabajadora se encuentra ya desvinculada del sistema de Seguridad Social austriaco, en cuanto que, de una parte, no ha demostrado tener un vínculo de proximidad y, de otra, se encuentra ésta residiendo en Alemania (país en donde ha cubierto 235 meses de seguro). En esta misma línea, el *Oberster Gerichtshof* (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal) considera que el subsidio de rehabilitación constituye, en efecto, una prestación de enfermedad, la demandada en el litigio principal, que reside en Alemania, no se regiría por la legislación austriaca sino por la alemana, porque, con arreglo al artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, el Estado miembro de residencia es el competente por lo que respecta a las prestaciones de enfermedad.

V. Normativa aplicable al caso

Para una correcta comprensión de la materia que se debate reproducimos a continuación los preceptos que han de ser tenidos en cuenta para resolver la cuestión problemática.

Sobre la primera cuestión prejudicial:

"Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si una prestación como el subsidio de rehabilitación controvertido en el litigio principal constituye una prestación de enfermedad, una prestación de invalidez o una prestación de desempleo en el sentido del artículo 3, apartado 1, letras a), c) y h), del Reglamento n.º 883/2004.

Cuando hay que distinguir entre las diferentes categorías de prestaciones de Seguridad Social, es preciso tomar en consideración el riesgo cubierto por cada una de ellas (sentencia de 30 de mayo de 2018, Czerwiński, C-517/16, EU:C:2018:350, apartado 44 y jurisprudencia citada).

Así pues, una prestación de enfermedad, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 883/2004, cubre el riesgo asociado a un estado patológico que acarrea una suspensión temporal de las actividades del interesado (véase, por analogía, la sentencia de 21 de julio de 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, apartado 37).

En cambio, una prestación de invalidez, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, está destinada, por lo general, a cubrir el riesgo de una incapacidad del grado que se establezca, cuando sea probable que dicha incapacidad

tendrá carácter permanente o duradero (véase, por analogía, la sentencia de 21 de julio de 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, apartado 38 y jurisprudencia citada).

Por lo que respecta a la prestación de desempleo, esta cubre el riesgo ligado a la pérdida de ingresos que sufre el trabajador como consecuencia de la pérdida de su puesto de trabajo cuando aún conserva su aptitud para trabajar. Una prestación concedida a raíz de la materialización del referido riesgo, es decir, la pérdida del puesto de trabajo, y a la que deja de tenerse derecho cuando cesa esa situación como consecuencia del ejercicio por el interesado de una actividad remunerada, debe ser considerada una prestación de desempleo (sentencia de 19 de septiembre de 2013, Hliddal y Bornand, C-216/12 y C-217/12, EU:C:2013:568, apartado 52 y jurisprudencia citada).

Por lo que se refiere a la calificación del subsidio de rehabilitación como prestación de invalidez o como prestación de enfermedad, cabe destacar que, de conformidad con el artículo 255b de la ASVG, el subsidio de rehabilitación se abona en caso de incapacidad con una duración prevista de un mínimo de seis meses cuando el interesado no cumple los requisitos para tener derecho a una pensión de jubilación.

Además, de conformidad con el artículo 143a, apartado 1, de la ASVG, la persistencia de la incapacidad temporal se controla de forma regular y, en caso de que se compruebe que ha cesado, se suspende o se pone fin a la percepción del subsidio de rehabilitación.

De lo anterior se desprende que una prestación como el subsidio de rehabilitación en cuestión en el litigio principal tiene por objeto cubrir el riesgo de incapacidad temporal y, en consecuencia, debe considerarse una prestación de enfermedad, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), del citado Reglamento".

Sobre la segunda cuestión prejudicial:

"... una persona como la demandada en el litigio principal no está, *a priori*, comprendida ni en las reglas especiales previstas en los artículos 12 a 16 del Reglamento n.º 883/2004, referidas a las personas desplazadas a otro Estado miembro, a las que ejercen actividades en dos o más Estados miembros, a las que han optado por un seguro voluntario o facultativo continuado o a las que son agentes contractuales de las instituciones europeas, ni tampoco está comprendida en los supuestos previstos en el artículo 11, apartado 3, letras a) a d), del propio Reglamento, que se refieren a las personas que ejercen una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro, a los funcionarios, a las personas que reciben una prestación de desempleo y a las personas llamadas o vueltas a llamar al servicio militar o al servicio civil de un Estado miembro, lo que en todo caso corresponde comprobar al tribunal remitente.

En consecuencia, la demandada en el litigio principal entra en el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, que se aplica a cualquier otra persona a la que no sean aplicables las disposiciones del artículo 11, apartado 3, letras a) a d), de dicho Reglamento, entre las cuales figuran, en particular, las personas que no ejercen actividades económicas (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, apartados 35 y 40).

Pues bien, en virtud del artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, la legislación nacional aplicable a una situación como la que es objeto del litigio principal es la del Estado miembro de residencia, esto es, la legislación alemana en este caso.

Habida cuenta de la regla de unicidad de la legislación social que figura en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, a la que se ha hecho referencia en el apartado 45 de la presente sentencia, y de la recogida en el artículo 11, apartado 3, letra e), de dicho Reglamento, según la cual una persona que no ejerza una actividad por cuenta ajena o propia solo estará sujeta a la legislación social del Estado

miembro de su residencia (sentencia de 23 de enero de 2019, Zyla, C-272/17, EU:C:2019:49, apartado 41), una persona que se encuentra en una situación en la que, como en el litigio principal, ha dejado de estar afiliada a la Seguridad Social de su Estado miembro de origen después de haber cesado en él su actividad profesional y de haber trasladado su residencia a otro Estado miembro, ya no depende del régimen de Seguridad Social de su Estado de origen.

De este modo, en el caso de autos, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en los apartados 43, 44 y 46 de la presente sentencia, no cabe censurar a la institución competente del Estado miembro de origen de la demandada en el litigio principal, esto es, la República de Austria, por haber denegado a esta la percepción del subsidio de rehabilitación. En efecto, dicha denegación no tuvo como consecuencia excluir del ámbito de aplicación de la legislación en cuestión a una persona a la que dicha legislación resultaría de aplicación en virtud del Reglamento n.º 883/2004 y, por consiguiente, privarla de protección en materia de Seguridad Social, a falta de legislación aplicable".

VI. Parte dispositiva

A la vista de las líneas aducidas finaliza el Tribunal de Justicia de la Unión Europea afirmando que: "... el Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una situación en la que a una persona que ha dejado de estar afiliada a la Seguridad Social de su Estado miembro de origen después de haber cesado en él su actividad profesional y de haber trasladado su residencia a otro Estado miembro, en el cual ha trabajado y ha cubierto la mayor parte de su períodos de seguro, la institución competente de su Estado miembro de origen le deniega la percepción de una prestación como el subsidio de rehabilitación controvertido en el litigio principal, puesto que dicha persona no se rige por la legislación del mencionado Estado de origen, sino por la del Estado miembro en el que se encuentra su residencia".

VII. Pasajes decisivos

El *Oberster Gerichtshof* (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Austria) estima que:

"... de acuerdo con los criterios que se extraen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lo relativo a la distinción de los diferentes tipos de prestaciones previstas por el Reglamento n.º 833/2004, el subsidio de rehabilitación constituye más bien una prestación de enfermedad en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), del mencionado Reglamento.

... además de cubrir el riesgo de incapacidad temporal, y no de incapacidad permanente o duradera, esta prestación está estrechamente vinculada con medidas de rehabilitación médica destinadas a recuperar la capacidad para el trabajo y tiene por objeto compensar la pérdida de ingresos durante el período en que el interesado tiene que someterse a medidas de rehabilitación médica. Por último, considera el tribunal remitente que el método de cálculo de este subsidio se corresponde con el del subsidio de enfermedad.

Así pues, para el tribunal remitente, en caso de que el Tribunal de Justicia considere que el subsidio de rehabilitación constituye, en efecto, una prestación de enfermedad, la demandada en el litigio principal, que reside en Alemania, no se registrará por la legislación austriaca sino por la alemana, porque, con arreglo al artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, el Estado miembro de residencia es el competente por lo que respecta a las prestaciones de enfermedad.

No obstante, el tribunal remitente observa que el subsidio de rehabilitación tiene ciertas características que lo aproximan a una prestación de invalidez. Así, la concesión de este subsidio se supedita, a su juicio, al pago de cotizaciones al régimen de seguro obligatorio (enfermedad y pensión) e implica el transcurso de un cierto

período de espera. Por otro lado, únicamente cabe pedirlo mediante la presentación de una solicitud de pensión de invalidez ante la institución del seguro de pensiones.

El tribunal remitente añade, sin embargo, que el subsidio de rehabilitación difiere de una pensión o de un subsidio de dependencia tanto por su finalidad como por la forma en que se configura. En efecto, prosigue el tribunal remitente, el Tribunal de Justicia ha declarado que, a diferencia de las prestaciones de enfermedad, las prestaciones correspondientes al riesgo de dependencia no están destinadas, en principio, a hacerse efectivas durante breve tiempo (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de junio de 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, apartados 48 y 77 a 79). Pues bien, el subsidio de rehabilitación, siempre según el tribunal remitente, no está pensado para prolongarse en el tiempo y las medidas de rehabilitación médica tienen por objeto permitir que el interesado se reincorpore al mercado de trabajo nacional en un futuro previsible, evitando, de ese modo, una incapacidad laboral duradera.

Considera el tribunal remitente, por lo demás, que si bien, en atención a su objetivo, el subsidio de rehabilitación puede asimilarse a primera vista a una prestación de desempleo en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra h), del Reglamento n.º 883/2004 (sentencia de 4 de junio de 1987, Campana, 375/85, EU:C:1987:253), tal calificación debe, en realidad, excluirse, puesto que no existe ningún vínculo entre el derecho al subsidio de rehabilitación y el desempleo o el riesgo de desempleo".

Por todo lo expuesto, declara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que:

"1) Una prestación como el subsidio de rehabilitación controvertido en el litigio principal constituye una prestación de enfermedad, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012. 2) El Reglamento n.º 883/2004, en su versión modificada por el Reglamento n.º 465/2012, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una situación en la que a una persona que ha dejado de estar afiliada a la Seguridad Social de su Estado miembro de origen después de haber cesado en él su actividad profesional y de haber trasladado su residencia a otro Estado miembro, en el cual ha trabajado y ha cubierto la mayor parte de su períodos de seguro, la institución competente de su Estado miembro de origen le deniega la percepción de una prestación como el subsidio de rehabilitación controvertido en el litigio principal, puesto que dicha persona no se rige por la legislación del mencionado Estado de origen, sino por la del Estado miembro en el que se encuentra su residencia".

VIII. Comentario

El Derecho de la Unión Europea se basa en un sistema de coordinación comunitaria que aspira a transferir los derechos adquiridos de un Estado a otro, pero siempre que el trabajador esté dentro del ámbito de cobertura que establece la Directiva 2004/38/CE y por la que se garantiza la "libre circulación". De este modo se trata de proporcionar seguridad a la persona migrante, al protegerlo mediante las normas de un Estado miembro (o sea, el que trabaja y reside)^[2]. Se busca, en definitiva, prevenir el turismo social" que tanto debilita las arcas públicas^[3].

Desde el mismo Tratado Constitutivo de la CEE (artículo 51) se establece que el Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión, habrá de adoptar -en materia de Seguridad Social- las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores. No obstante, aunque se crea un sistema especial que permitía garantizar a los trabajadores migrantes y sus derechohabientes la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales y al cálculo de éstas, por otro lado, se pretende además garantizar el pago de

las prestaciones a las personas que residieran en los territorios de los Estados miembros.

A pesar de los intentos de la Comisión Europea para suplir esa laguna competencial, con iniciativas legislativas de índole social sobre la base del entonces artículo 100 del Tratado de la CEE, lo cierto es que con la adopción del Acta de la Unión Europea y el Tratado de la Unión Europea tampoco se alcanzaron los resultados previstos. Las modificaciones realizadas por el Acta Única Europea en la esfera social fueron escasas. Aparte, todas ellas, se centraron sobre temas muy específicos como son: el fomento del diálogo entre los interlocutores sociales a nivel europeo, la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, así como el reforzamiento de la cohesión económica y social a través del apoyo financiero comunitario^[4].

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht supuso una lamentable distorsión, pues auspiciaba para el ámbito social la instauración de dos regímenes jurídicos distintos. De un lado, las disposiciones recogidas en el Título VIII, Cap. I del Tratado de la UE y que resultaban aplicables a todos los Estados miembros. Y, de otro, las disposiciones del Protocolo sobre la política social -anexo al Tratado de la UE- aplicables a todos los que en aquella época eran miembros, a excepción del Reino Unido^[5]. Este panorama desembocó, finalmente, en la adopción de un régimen comunitario de coordinación de los disímiles sistemas nacionales de Seguridad Social organizados y financiados por los Estados, cuyo objetivo principal era remover las trabas a la libre circulación de los trabajadores^[6].

Los Reglamentos 3 y 4 indicarán que las competencias normativas en materia social de la Unión Europea deberán permitir el paso de un sistema jurídico a otro (puente jurídico), de modo que los derechos adquiridos o en vía de adquisición en un Estado podrán invocarse en otro Estado como si se hubieran producido en la primera. De este modo, la coordinación de los sistemas de Seguridad Social favorece el respeto y exigibilidad de las prestaciones sociales, además de distribuir las cargas entre los distintos regímenes nacionales^[7].

No obstante, el eterno conflicto entre los distintos Estados de la Unión ha determinado que sea la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea la que resuelva los distintos problemas de interpretación de la normativa en cuestión. A este respecto, de la doctrina del alto Tribunal de Luxemburgo se infiere que la coordinación, al no implicar unificación ni armonización de los sistemas de Seguridad Social, no conlleva su derogación, reforma, o modificación, sino que permite su subsistencia con todas sus peculiaridades, al tiempo que tampoco veda las competencias soberanas de los Estados para legislar en el ámbito de la Seguridad Social. Por todo ello, la libertad de movimiento no equivale a un libre acceso a los sistemas de Seguridad Social de otro Estado miembro, sino que las personas habrán de respetar una serie de principios comunitarios a fin de evitar que los trabajadores estén asegurados en más de un Estado miembro o carezcan de los beneficios de un sistema de Seguridad Social.

En este sentido, el principio de unidad supone que cada beneficiario habrá de estar cubierto por la legislación de un solo Estado miembro, lo que a su vez conlleva que sólo un Estado miembro tiene la competencia para deducir las cotizaciones sociales. La finalidad no es la otra que la de evitar que alguien pueda obtener ventajas indebidas por ejercer el derecho a la libre circulación, debido al hecho de cotizar a los sistemas de Seguridad Social obligatorios en dos o más Estados miembros durante el mismo período de seguro, lo cual no genera el derecho a percibir varias prestaciones de la misma naturaleza (artículo 11, apartado 1 del Reglamento 883/2004).

En la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2020 (en el C-135/19) se concede una gran relevancia al hecho de que la demandada reside en otro Estado miembro (esto es, Alemania), sin embargo, olvida el tribunal que la finalidad del sistema de Seguridad Social supone hacer frente a todos los estados de necesidad de las personas protegidas por el mismo. Por ello, no se alcanza a

comprender como habiéndosele concedido a la demandada, en su país natal (Austria), una incapacidad temporal por un periodo de seis meses (sentencia del *Landesgericht Salzburg als Arbeits- und Sozialgericht* -Tribunal Regional de Salzburgo, competente en primera instancia en materia laboral y de Seguridad Social, Austria- de 29 de septiembre de 2017) se le deniega, por otro lado, el derecho al subsidio de rehabilitación. Lo lógico habría sido que la demandada disfrutara de la prestación económica que lleva aparejada el proceso de incapacidad temporal, ya que lo contrario supondrá desnaturalizar esta figura, al tiempo que se coloca a ésta ante una situación de absoluta indefensión. Tal y como se indican en los hechos del litigio: "... por más que *a priori* no exista en Alemania una prestación comparable al subsidio de rehabilitación austriaco, tal circunstancia no puede restringir la libertad de circulación en una situación como la que es objeto del litigio principal".

El subsidio de rehabilitación tiene por finalidad recuperar la capacidad para el trabajo y compensar la pérdida de ingresos durante el período en que el interesado se encuentra imposibilitado para trabajar, por lo que habrá de someterse a medidas de rehabilitación médica. Se trata éste de un subsidio independiente de que el interesado ejerza o no una actividad profesional, de modo que siempre que se cumplan con los requisitos que establece el artículo 255b de la Ley de Reforma del Derecho Social de 2012 Austriaca (ASVG^[8]) habrá de proceder a su concesión.

Además, de conformidad con el artículo 143a, apartado 1, de la ASVG, la persistencia de la incapacidad temporal se controla de forma regular y, en caso de que se compruebe que ha cesado, se suspende o se pone fin a la percepción del subsidio de rehabilitación. Por todo ello, se desprende que la prestación objeto de litigio debe considerarse una prestación de enfermedad, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 883/2004.

IX. Apunte final

En el ámbito de la Unión Europea (en adelante UE) se ha tratado de crear un sistema armonizado, esto es, un sistema común de Seguridad Social aplicable a todos los Estados miembro. La falta de voluntad política, así como la existencia de diferencias entre los sistemas de Seguridad Social de cada país europeo ha dificultado este objetivo.

En concreto, la instauración de cualquier tipo de armonización produce una fuerte oposición, no sólo en los países con modelos de Estados de Bienestar más generosos, ante la posible amenaza de reducción de los beneficios sociales, sino también en aquellos en los que la cobertura es menor por miedo a perder competitividad debido al incremento de los costes sociales^[9].

Los principios que presiden la concesión para el disfrute de las prestaciones vienen enunciados a nivel europeo, a saber: 1) Principio de igualdad: Se prohíbe cualquier tipo de discriminación (directas o indirectas) por razón de nacionalidad. De modo que, dentro del ámbito de la UE se somete este principio al cumplimiento de determinados condicionantes: a) La persona protegida debe encontrarse dentro del ámbito del reglamento comunitario 883/2004 sobre Coordinación de los sistemas de Seguridad Social; b) La igualdad se declara no sólo es aplicable en materia de derechos, sino también de obligaciones; c) Se exige el requisito de la "residencia" en el territorio de un Estado miembro. Para las personas no activas, este derecho viene condicionado a la tenencia de recursos económicos suficientes para mantenerse asimismo y a su familia, de lo contrario se entenderá que esta persona supone una carga para el Estado miembro, por lo que podrá serle denegado el derecho de acceso a las prestaciones. 2) Totalización de periodos: implica computar, conforme a la legislación nacional, todos los periodos de seguro, empleo y/o actividad por cuenta propia o ajena. 3) No acumulación de prestaciones: queda prohibido el percibo de dobles prestaciones (por ejemplo: dos pensiones de jubilación, dos prestaciones por incapacidad permanente...etcétera). Aparte, no cabe computar un mismo periodo para varias prestaciones de la misma naturaleza. 4) Prorratio de prestaciones: una vez nacida la prestación se tiene en cuenta el tiempo de empleo o residencia en el país,

pero no la cuantía de la cotización. Se aplica, de este modo, la regla de la "prorrata temporis". 5) Exportabilidad de las prestaciones: se busca facilitar el derecho a la libre circulación y el retorno del trabajador a su país de origen, pudiendo percibir la prestación que corresponda en el lugar libremente elegido^[10].

En definitiva, la protección universal del derecho a la salud se ha venido configurando como una cuestión conflictiva que, en principio, se ha vinculado al sistema de la Seguridad Social y solo ante la ausencia de dicho título es entonces cuando ha entrado en juego el título de residencia. Sin lugar a dudas, este hecho ha sido objeto de fuertes críticas y duro debate político, ya que no logra entenderse cómo de una configuración legal se puede limitar derechos cuasi-fundamentales únicamente por el hecho de la mayor o menor aproximación al territorio de origen en donde, además, se ha cubierto ya periodos de seguro^[11].

Referencias:

1. ^ IHERING, R.V.: *Bromas y veras en la ciencia jurídica*, Madrid, Civitas, 1987, pág. 43 nota 6. En esta dirección, con magnífica construcción técnica, IHERING, R.V.: *El fin en el derecho*, trad. F. Abad de Santillán, edición, revisión de la traducción y estudio preliminar, "El pensamiento jurídico de Ihering y la dimensión funcional del Derecho", a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares, 2000.
2. ^ López Insua, B.M.: "La Seguridad Social de los trabajadores migrantes", en VV.AA., Monereo Pérez, J.L., Tulio Barroso, F y Las Heras, H (Dirs); Maldonado Molina, J.A y Moreno Vida, M^a.N (Coords): *El futuro del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en un panorama de reformas estructurales: Desafíos para el trabajo decente*, Murcia, Laborum, 2018, págs. 583-614.
3. ^ Monereo Pérez, J.L.: "La salud como derecho humano fundamental", *Relaciones Laborales*, n^o. 9, 2014, págs. 1-15 en su versión digital, asimismo *Ibid.*, "La coordinación comunitaria de los sistemas de asistencia sanitaria (I y II)", *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, N^o 5-6, 2010, págs. 69-94, y 59-86; MONEREO PÉREZ, J.L.y ORTEGA LOZANO, P.G.: "El retroceso social en materia de asistencia sanitaria: la regresión del derecho a la salud avalada por el Tribunal Constitucional" (Estudio de las SSTC 134/2017, de 16 de noviembre, 140/2017, de 30 de noviembre y 145/2017, de 14 de diciembre), en *Revista de Derecho de las Relaciones Laborales*, n^o. 6 (2018), págs. 590-616; MONEREO PÉREZ, J.L. y LÓPEZ INSUA, B.M.: "Un paso atrás en la universalidad del acceso a la asistencia sanitaria de las personas inmigrantes en España: comentario jurídico-crítico a la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2019", en *Revista de Jurisprudencia Laboral*, n^o. 6 (2019).
4. ^ Corti Varela, J.: "La propuesta de seguro de desempleo europeo: estado de cuestión", en VV.AA.: Sánchez-Rodas Navarro, C y Garrido Pérez, E (Dirs), Chocrón Giráldez, A.M^a, Ramírez Bndala, M^a.D, Sierra Benítez, E.M, Cervilla Garzón, M^aJ (Coors): *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la encrucijada: retos para la disciplina laboral*, Murcia, Laborum, 2016, pág. 127.
5. ^ Cabe señalar que la negativa tajante de Reino Unido a cualquier transferencia de competencia social a la Comunidad provocó que las materias sociales quedaran excluidas del Tratado de la Unión Europea y

fuera relegadas a un Acuerdo sobre Política Social, situación que constituyó un enorme paso atrás en el camino de la integración comunitaria en el terreno social

6. [^] *Martínez Martínez, V.: "La coordinación de los sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea", Estudios de Deusto, Vol. 65, Nº 2, 2017, pág. 21 en su versión digital.*
7. [^] *Sánchez-Rodas Navarro, C.: La aplicación del derecho comunitario a las prestaciones especiales no contributivas, Granada, Comares, 1997, pág. 2*
8. [^] *Se abona siempre que se trate de una incapacidad con una duración prevista de un mínimo de seis meses y el interesado no cumpla con los requisitos para tener derecho a una pensión de jubilación.*
9. [^] *Maldonado Molina, J.A.: "El derecho a la Seguridad Social. Configuración técnico-jurídica de un derecho social protector de los trabajadores extranjero", en VV.AA.: Monereo Pérez, J. L. (Dir.), Triguero Martínez, L. A. y Fernández Avilés, J. A. (Coords.): Protección jurídico-social de los trabajadores extranjeros, Granada, Comares, 2010.*
10. [^] *Monereo Pérez, J.L.; Molina Navarrete, C; Quesada Segura, R y Maldonado Molina, J.A.: Manual de Seguridad Social, Madrid, Tecnos, 2019, págs. 44-50.*
11. [^] *Monereo Pérez, J.L.: "La salud como derecho humano fundamental"...op.cit., págs. 1-15.*