

CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO (DIR.). *Los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social en la Unión Europea*. Murcia, Editorial Laborum, 2021, 640 pp., ISBN: 9788417789732

ALFONSO-LUIS CALVO CARAVACA
Catedrático de Derecho Internacional Privado
Universidad Carlos III de Madrid
ORCID ID: 0000-0003-2236-4641

DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2022.6760>

1. Con la publicación de este libro colectivo dirigido por CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, Catedrática de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de Sevilla, y coordinado por el Dr. FRANCISCO ORTIZ CASTILLO, de la Universidad de Murcia, se colma una importante *laguna* en la bibliografía española sobre Derecho Social Europeo. Con anterioridad no existía una obra de referencia en español que ofreciese una visión global y, a la vez, pormenorizada y actualizada de los complicados entresijos del Reglamento 883/2004 (desarrollado por el Reglamento 987/2009) y en vigor desde el uno de mayo de 2010.

El libro está dedicado a una de las más destacadas figuras de la doctrina laboralista española, el Catedrático ANTONIO OJEDA AVILÉS, maestro y precursor en los estudios de Derecho Social Europeo.

2. Como es bien sabido, la legislación en materia de Seguridad Social no se encuentra entre las competencias nacionales transferidas a la UE, sino que corresponde a los Estados. Cuestión distinta es que, con la implantación de la moneda común, los Estados de la eurozona se hayan vistos sometidos a una rigurosa disciplina presupuestaria y que, para controlar el déficit público, pretendan recortar gastos sociales (especialmente en pensiones contributivas).

3. Al día de hoy, no existe un sistema unificado y común de Seguridad Social en la UE ni tampoco existe armonización en este campo, sino que coexisten en la UE *tantos sistemas de Seguridad Social como Estados* en los que el Derecho de la Unión Europea resulta aplicable. Cada sistema,

fruto de un precipitado histórico, mantiene sus singularidades y diferencias respecto a las vías de financiación, ámbito de aplicación material y personal y procedimiento.

4. Resulta evidente el gran interés, no solo académico sino eminentemente práctico, que plantea el estudio del Reglamento 883/2004, ya que es el instrumento jurídico que coordina esta pluralidad de regímenes nacionales de Seguridad Social, tendiendo “puentes” entre ellos para evitar que los trabajadores migrantes vean mermados sus derechos en materia de Seguridad Social por el hecho de haber trabajado, cotizado y/o residido en diferentes Estados en los que el Derecho de la Unión Europea resulta aplicable. Hay que tener presente que la *coordinación de sistemas de Seguridad Social* no es un fin en sí mismo, sino que tiene un *carácter meramente instrumental*: facilitar la realización de uno de los pilares del Derecho de la UE, cual es el de la libre circulación de trabajadores.

5. En esta época de reformas para garantizar la sostenibilidad del sistema español de Seguridad Social, no está de más recordar que la aplicación del Reglamento 883/2004 tiene un coste económico; pues la aplicación de los principios en que se inspira (igualdad de trato, asimilación, totalización y exportación de prestaciones) genera automáticamente un incremento del gasto de los Estados, especialmente de los que cuentan con un amplio elenco de prestaciones no contributivas. A pesar de ello, este tema nunca es tomado en consideración, cuando se plantean reformas nacionales para reducir el porcentaje del PIB que los Estados

destinan a protección social, reformas que hasta ahora han ido siempre encaminadas a reforzar el Pilar Económico y Monetario a costa del *Pilar Europeo de Derechos sociales*.

6. En otro orden de ideas hay que reconocer que no es fácil encuadrar la coordinación de sistemas de Seguridad Social en un área de conocimiento concreto; porque se entremezclan diversas disciplinas. Precisamente la complejidad de su estudio deriva de la necesidad de dominar no sólo el propio sistema nacional de Seguridad Social, sino también ordenamientos extranjeros, el Reglamento 883/2004 y, además, tener una sólida formación respecto al derecho a la libre circulación en la UE, tanto en el Derecho originario como en el derivado. A ello hay que sumar el problema de que la coordinación no forma parte de los planes de estudios de nuestras Universidades, a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, por lo que no es extraño que existan pocos especialistas en nuestro país. De hecho, estamos ante una materia que no es objeto de estudio específico en los manuales de Derecho del Trabajo y Seguridad Social ni en los de Derecho internacional público o privado.

7. Si algo caracteriza al Reglamento 883/2004 es su extraordinaria complejidad, pese a todos los intentos que se han llevado a cabo hasta la fecha por simplificarlo. Por ello, lo primero que hay que valorar muy positivamente de este libro colectivo es la *claridad expositiva* de sus autores que permitirá que su lectura no solo enriquezca a quienes tuvieran conocimientos previos en la materia, sino que resulte asequible incluso para quienes se acerquen por vez primera a estos contenidos. A todos ellos van dirigidas las 640 páginas de esta obra colectiva sobre un tema de extraordinario interés especialmente en España; ya que, durante décadas, miles y miles de españoles han emigrado a otros países europeos en busca de oportunidades laborales que no encontraban en nuestro país y a los cuales se les presentan multitud de problemas: ¿cuántas pensiones pueden cobrar si trabajaron en varios Estados de la UE? ¿Se reconoce el derecho a prestaciones familiares en el Estado de empleo, si sus hijos residen en España? ¿pueden seguir cobrando sus pensiones extranjeras, cuando retornan a España?. Pero igualmente este libro es de sumo interés para los nacionales de países de la UE que hayan trabajado en España; pues también ellos se enfrentan a incógnitas tales como si podrían co-

brar complemento de pensión de vejez española, si tienen hijos que no son nacionales españoles o si pueden exportar el Ingreso Mínimo Vital que estuvieran cobrando, entre otras muchas cuestiones que la práctica diaria ofrece.

8. Otro mérito del libro radica en el hecho de que los lectores no tengan en sus manos un mero comentario del articulado del Reglamento 883/2004, sino una *obra crítica y reflexiva*, que destaca por la exhaustiva exposición de la evolución de la jurisprudencia del TJUE sobre las materias analizadas, en la que no faltan las propuestas de reformas para solventar problemas detectados en la aplicación del Reglamento 883/2004.

9. La profesora CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS, además de dirigir esta obra compuesta por veintiún capítulos, es también la autora de cuatro de ellos: el capítulo primero, que actúa como pórtico del conjunto del libro y mediante el cual se ofrece una introducción general respecto al concepto de la coordinación y sus principios inspiradores y se lleva a cabo una exposición de la evolución histórica de los Reglamentos: desde el 3/58 hasta el vigente 883/2004. El capítulo quinto, en que se analiza la aplicación preferente de los Convenios internacionales de Seguridad Social más favorables para los migrantes frente al Reglamento de coordinación, así como también se incide en impacto de la sentencia *Gottardo* para ampliar el ámbito de aplicación personal de los Convenios internacionales de Seguridad Social (STJUE 15 enero 2002, C-55/00, *Gottardo*, ECLI:EU:C:2002:16, comentada, *ad ex.*, por B. FERNÁNDEZ PÉREZ, “De nuevo sobre la legitimación de los particulares para impugnar directamente actos normativos comunitarios y la tutela judicial efectiva: el restablecimiento del statu quo”, *Diario La Ley*, 2002, nº 5645, pp. 1-7; A. LANG, “Non discriminazione in base alla nazionalità e convenzioni bilaterali tra Stati membri e Stati terzi”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2002, pp. 871-874; L. MARINI, “Conteggio dei periodi contributivi a fini previdenziali e discriminazioni fondate sulla cittadinanza: il nuovo orientamento della Corte di giustizia”, *Il diritto dell’Unione Europea*, 2002, pp. 143-152; ID., “Sul calcolo dei periodi contributivi non può pesare la diversa nazionalità”, *Diritto del commercio internazionale*, 2002, pp. 494-495; M. NOVAK, “Meistbegünstigung bei bilateralen Sozialversicherungsabkommen mit Drittstaaten”, *European Law Reporter*, 2002, p. 32; M.I. ROFES

I PUJOL, “Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas - Sobre el principio de igualdad y los convenios bilaterales de seguridad social entre Estados miembros y Estados terceros, aplicados a un trabajador migrante que reclama una pensión de vejez. Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 15 de enero de 2002, Gottardo”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2002, pp.141-152). En el capítulo décimo quinto, expone la aplicación del Reglamento 883/2004 a las prestaciones no contributivas de Seguridad Social y, en el último capítulo del libro, plantea la necesidad de notificar en el Anexo X del Reglamento 883/2004 al Ingreso Mínimo Vital para evitar su exportación.

10. IVÁN RODRÍGUEZ CARDO, profesor titular de Derecho del Trabajo de la Universidad de Oviedo, aborda en el capítulo segundo el *conflicto de leyes* en el Reglamento 883/2004. Analiza cómo el *criterio de territorialidad* condiciona decisivamente la configuración de las normas de conflicto que identifican la legislación aplicable a los derechos de protección social de quienes se desplazan por varios Estados, resultando especialmente ilustrativo su estudio sobre las reglas aplicables para determinar a qué sistema de Seguridad Social quedarán sujetos los trabajadores transfronterizos.

11. BRUNO GREGOIRE, Director de Relaciones Europeas e Internacionales de la URSSAF - Caisse Nationale, reflexiona en el capítulo tercero sobre la *movilidad de los trabajadores* en los Reglamentos de coordinación y se plantea la cuestión de si es necesaria su reforma. Como obstáculos a dicha movilidad, destaca el desconocimiento por parte de los propios trabajadores de sus derechos en esta materia y la heterogeneidad de los sistemas de gestión de las instituciones de Seguridad Social, que imposibilita el restablecimiento de los derechos de los trabajadores en caso de abuso.

12. El *trabajo en el mar y sus especiales características extraterritoriales* son abordados en dos capítulos distintos: las *obligaciones de los armadores* son analizadas por la Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Jaume I, ARÁNTZAZU VICENTE PALACIO, quien destaca cómo existen ordenamientos jurídicos que contemplan obligaciones específicas para estos sujetos de las que en ningún caso pueden quedar exonerados por la aplicación de las normas de coordinación. Obligaciones que están recogidas

-con carácter mínimo y mejorable por los ordenamientos nacionales- en la Directiva CE/13/2009.

De la aplicación del Reglamento 883/2004 a los *trabajadores a bordo de buques* se ocupa XOSÉ CARRIL VÁZQUEZ, profesor titular de Derecho del Trabajo de la Coruña, quien nos recuerda la importancia del *pabellón del buque*, como criterio general para determinar la legislación aplicable, pasando a analizar importantes sentencias de especial interés para los marinos españoles.

13. ANDRÉS TRILLO GARCÍA, Letrado del INSS, es el autor del capítulo más extenso de la obra, por la infinidad de aristas que plantea esta materia tan sensible para todos los migrantes, en especial el *reembolso de gastos por la asistencia sanitaria transfronteriza recibida*. Materias todas estas desconocidas para el gran público y que explican que no se recurra con más frecuencia a los mecanismos que el propio Reglamento prevé para evitar las listas de espera nacionales de excesiva duración.

14. La profesora titular de Derecho del Trabajo y Seguridad de la Universidad de Granada, BELÉN LÓPEZ INSÚA aborda el tema de la *Incapacidad Temporal* en el capítulo séptimo, poniendo especial énfasis en los puntos conflictivos detectados a la luz de la jurisprudencia del TJUE y, en concreto, a los efectos sobre el ejercicio y duración de las vacaciones.

15. La coordinación de las *prestaciones de maternidad y paternidad asimiladas*, diferenciando entre el régimen aplicable a las prestaciones en metálico y en especie, son estudiadas por CARMEN JOVER RAMÍREZ, acreditada a Profesora Titular de Derecho del Trabajo en la Universidad de Cádiz.

16. CARLOS GARCÍA DE CORTÁZAR, Vicepresidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social y sin duda un referente internacional en materia de Seguridad Social en la UE, aborda el estudio de la coordinación de los *accidentes de trabajo*, llegando a la conclusión de que la regulación actual resulta incompleta por lo que *de lege ferenda* defiende la aplicación subsidiaria del capítulo de vejez/invalides en este ámbito.

17. La prestación de *invalides* a la luz del Reglamento 883/2004 es el tema que aborda en el capítulo décimo Mª FERNANDA TREJO CHACÓN, Subdirectora Provincial de Trámite y Control de pensiones de la Dirección Provincial del INSS de

Badajoz. La autora expone los diferentes regímenes aplicables según se trate de legislaciones tipo A o tipo B, resultando de especial interés para los migrantes las medidas que analiza para agilizar el proceso de cálculo de la pensión.

18. ELISE DEBIÈS, Directora del Instituto de Altos Estudios de Protección Social, se ocupa de la prestación de *vejez*, destacando cómo la aplicación del art. 50 del Reglamento 883/2004 puede provocar diferencias de tratos entre migrantes y “sedentarios”: respecto a los primeros su prestación de vejez se podrá liquidar en un Estado mientras se continúa adquiriendo derechos en otro, con la consecuencia de una nueva liquidación posterior, incluso por la institución que ya liquidó, tomando en cuenta nuevos periodos y potenciales elementos nuevos extraídos de las reglas en vigor en el momento de la nueva liquidación.

19. El Catedrático de Derecho de Trabajo de la Universidad Autónoma de Barcelona JORDI GARCÍA VIÑA estudia la coordinación de la prestación por *desempleo*, respecto de la cual destaca que su exportabilidad está limitada en el tiempo. En esta materia, Bélgica y Holanda son los dos Estados que plantean mayor número de cuestiones prejudiciales por motivos históricos y geográficos.

20. Un tema escasamente estudiado por la doctrina es la prestación española por *cese de actividad*, que es abordada por el profesor JOSÉ PAZÓ ARGIBAY, de la Universidad de Santiago de Compostela. La citada prestación, aunque no está expresamente listada por el artículo 3.1 del Reglamento 883/2004, ha de entenderse coordinada por los contundentes argumentos jurídicos que el autor expone.

21. El profesor titular de Derecho del Trabajo de Santiago de Compostela, JOSÉ MARÍA MIRANDA BOTO expone con maestría la inmensa batería de problemas jurídicos que plantea la coordinación de los *trabajadores fronterizos*, que se complica por lo que al caso español se refiere; porque el concepto nacional es mucho más restringido.

22. La coordinación de las prestaciones de *prejubilación*, una de las grandes novedades introducidas por el Reglamento 883/2004, es examinada por JUAN IGNACIO DEL VALLE DE JOZ, Letrado de la Administración de la Seguridad Social. Peculiaridad aplicable a estas prestaciones es que

únicamente van a ser reconocidas y abonadas por el Estado de empleo, sin tener en consideración periodos de seguro, de empleo o de actividad cubiertos en otro Estado miembro.

23. JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA, profesor acreditado a catedrático de Derecho del Trabajo en la Universidad de Granada, expone el peculiar régimen de la coordinación de las *prestaciones familiares* en virtud del cual se garantiza el derecho a las mismas a los trabajadores de un Estado miembro, incluso cuando los sujetos causantes continúen residiendo en su Estado de origen.

24. De las prestaciones por *dependencia* se ocupa FERNANDO JIMENO JIMÉNEZ, coordinador de la unidad de dependencia del IMSERSO de Ceuta. Este autor analiza la casuística jurisprudencial que se inicia con la cuestión prejudicial *Molenaar*, a partir de la cual estas prestaciones se equiparan con las prestaciones de enfermedad y, por tanto, se pone fin a la incertidumbre sobre su inclusión en el ámbito de aplicación material de los Reglamentos de coordinación, pues formalmente no están listadas entre el elenco de prestaciones coordinadas por los mismos (STJUE 5 marzo 1998, C-160/96, *Molenaar/Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1998:84, comentada, *ad ex.*, por M. ALTROCK, “Export von Leistungen zur Deckung des Risikos der Pflegebedürftigkeit”, en *Casbook zum Arbeits- und Sozialrecht der EU*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 236-242; E. EICHENHOFER, “Europäische Wirksamkeit der Pflegeversicherung”, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 1998, pp. 742-743; K. FÜSSER, “Die Vereinigung Europas und das Sozialversicherungsrecht: Konsequenzen der Molenaar-Entscheidung des EuGH”, *Neue juristische Wochenschrift*, 1998, pp. 1762-1763; U.M. GASSNER, “Pflegeversicherung und Arbeitnehmerfreizügigkeit”, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, 1998, pp. 313-318; F. KESSLER, “L’assurance dépendance allemande analysée par la Cour de justice des Communautés européennes: vers une définition communautaire de la dépendance?”, *Revue de droit sanitaire et social*, 1999, pp. 623-624; M. NOVAK, “Export von deutschem Pflegegeld”, *European Law Reporter*, 1998, pp.128-129).

25. De un tema prácticamente inédito en la doctrina científica se ocupa JESÚS CARLOS MARRUECOS HUETE, funcionario de la Tesorería Gene-

ral de la Seguridad Social y Jefe de la Unidad de Recaudación Ejecutiva 07/03 en Ibiza: el *mecanismo de euroasistencia mutua* de los Reglamentos de coordinación en materia de *recaudación ejecutiva por deudas expatriadas* a las Agencias de Seguridad Social Europeas.

26. A la vista de esta somera exposición, no cabe sino concluir que esta obra colectiva está llamada a ser un referente para los operadores jurídicos, no sólo en España, sino en todos los Estados en los que el Derecho de la Unión Europea resulta aplicable.