

Breve reflexión (crítica) a propósito del Reglamento CE 883/2004

EDUARDO ROMÁN VACA *

El Reglamento (CE) nº 883/2004 es una norma densa, fruto en ocasiones de una verdadera labor de ingeniería de los técnicos de la Unión Europea; y es que, como señala el propio Reglamento, «las normas de coordinación comunitarias result[an] complejas y sumamente extensas» (preámbulo, considerando 3).

Pues bien mi trabajo más que versar sobre lo que trata el Reglamento 883/2004, va a referirse a lo que no trata.

El Reglamento, como su denominación indica, es una norma de coordinación de los Sistemas de Seguridad Social. Existen en Europa diversos modelos de Seguridad Social; el aseguramiento es en unos casos obligatorio, en otros voluntario; se protegen contingencias a veces no coincidentes en uno y otro Estado; no en todos los países se otorgan las mismas prestaciones en especie; varían los modos de cálculo del importe de las prestaciones económicas, etc., etc.

Las diferencias las reconoce el propio Reglamento, que, «consciente de las caracte-

rísticas peculiares de las legislaciones nacionales» (considerando 41), nos habla, por poner sólo dos ejemplos, de «diferencias entre los diversos sistemas nacionales» en materia de asistencia sanitaria (considerando 23), o de la existencia «sólo ... en un reducido número de Estados miembros» de regímenes de prejubilación (considerando 33). (Pueden verse también reiterando la misma idea, al punto de hacer necesarias regulaciones especiales para determinados países, los considerandos 42 y 43).

Esas diferencias entre los sistemas nacionales son las que a juicio del Reglamento, y está en lo cierto, hacen precisa una norma que, si queremos que tenga algún sentido la proclamada libertad de circulación de personas, establezca una mínima coordinación, con el objetivo, se nos dice, de «garantizar a las personas que se desplazan dentro de la Comunidad, a las personas a su cargo y a sus supérstites, el mantenimiento de los derechos y ventajas que hayan adquirido o estén adquiriendo» (considerando 13).

A ello pretendieron responder en su día los Reglamentos (CEE) 1408/71 y 574/72; en el futuro el Reglamento 883/2004 y su previsto Reglamento de aplicación.

A esas dos últimas normas habrá que sumar en su caso los acuerdos bilaterales o

* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Sevilla.

multilaterales que puedan celebrar entre sí los Estados de la Unión:

«Dos o más Estados miembros podrán celebrar entre ellos, en caso necesario, convenios basados en los principios y el espíritu del presente Reglamento» (art. 8.2).

Se trata de acuerdos diferentes de los también previstos en el Reglamento para cuestiones concretas, como por ejemplo:

- Art. 16.1: excepciones a la normativa comunitaria sobre determinación de la legislación aplicable.
- Art. 34.3: medidas sobre no acumulación de prestaciones asistenciales, económicas y en especie, de duración determinada.
- Art. 35.3: formas de reembolso de prestaciones satisfechas por un Estado por cuenta de otro.
- Art. 41.3: formas de reembolso entre Estados en caso de prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Art. 54.2.b): normas antiacumulación y doble cómputo de períodos acreditados.
- Art. 65.8: formas de reembolso entre Estados de prestaciones de desempleo.
- Art. 84.4: recaudación de cotizaciones debidas a un Estado, y restitución de prestaciones indebidas otorgadas por un Estado, practicadas por otro Estado.

Los acuerdos a que se refiere el art. 8.2 del Reglamento 883/2004 parecen, como decimos, distintos de los que, para las concretas cuestiones aludidas, se prevén en preceptos diferentes; siendo ello así, su función no será otra que la de coordinar los Sistemas de Seguridad Social de los países firmantes, lo que por demás hará más *compleja y extensa* la normativa sobre Seguridad Social. Por cierto, no deja de resultar curioso –aunque no por

ello necesariamente desdeñable o criticable– que una norma de coordinación comunitaria, el Reglamento, prevea normas de coordinación a su vez entre países, y ello tras señalar que es justamente el nivel comunitario el adecuado para afrontar los objetivos perseguidos (considerando 45): ¿existirá pues una mayor coordinación entre algunos sistemas que entre otros?

Dicho todo lo anterior, y sentado como quedó dicho que no es nuestra intención analizar el contenido del Reglamento, la cuestión que queremos poner sobre la mesa es la siguiente: por qué no se ha avanzado más, por qué no se ha ido más allá de la «coordinación» (coordinación, creo que también queda claro, que hace necesarios a veces esfuerzos técnicos inverosímiles de legislación, interpretación o aplicación; de ahí que publicaciones como éstas revistan tanta importancia para los operadores del Derecho).

Evidentemente, nos estamos refiriendo a la construcción, auspiciado por las instituciones comunitarias y diseñado mediante los instrumentos jurídicos adecuados, de un modelo europeo de Seguridad Social, de un régimen común que, si no unifiquen, sí al menos homologue en lo posible los diferentes sistemas nacionales.

No es desde luego ése el sentir del Reglamento, que expresamente nos habla de la *necesidad* de «respetar las *características especiales* de las legislaciones nacionales en materia de Seguridad Social y establecer *únicamente* un sistema de coordinación» (considerando 4; la misma apreciación, más en concreto sobre las prestaciones de invalidez, en el considerando 26).

Cierto es que cada Estado miembro de la Unión Europea posee sus propias historia y tradiciones, en lo político como en lo social o jurídico, sus propios esquemas de protección. Pero, si se desea construir una verdadera ciudadanía europea, no parece descabellado sostener que los esfuerzos deban dirigirse, ade-

más por supuesto de a una más que necesaria en la actualidad coordinación de sistemas diferentes, a aproximarlos en el futuro.

El catálogo básico de situaciones a proteger ya está definido: lo contiene el art. 3.1 del Reglamento 883/2004. Se trataría entonces de, mediante los oportunos instrumentos jurídicos (parece en principio que directivas), instar a los Estados tanto a la protección de las mismas como a homogeneizar, ofreciendo las pautas adecuadas, el modo de hacerlo.

La tendencia a la homogeneidad, aparte de hacer más fácil la coordinación entre tanto de los sistemas de protección, ayudaría grandemente a hacer efectiva la libre circulación de los trabajadores, además de «contribuir a mejorar ... [su] nivel de vida y ... condiciones de empleo» (considerando 1), objetivo que no sólo se logra con normas de coordinación.

Ciertamente, como los autores no han dejado de resaltar, los Tratados constitutivos no prevenían expresamente la aproximación en materia de Seguridad Social, e incluso parecían en ocasiones apuntar a lo contrario, como cuando se afirma la facultad soberana de los Estados de definir los principios fundamentales de sus Sistemas de Seguridad Social, según reza el art. 137.4 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Pero, a medio siglo del nacimiento de ésta, quizás debería cambiar la óptica. No ha sucedido así: no es la Seguridad Social materia de aproximación, sino de coordinación.

A nuestro modo de ver, esta circunstancia deriva de un problema de gran calado, de fondo diríamos, que desde diversas instancias se trata de recalcar: la falta en el ámbito comunitario de una auténtica preocupación (y consecuentemente voluntad) por definir los derechos sociales, por reconocer unos verdaderos derechos a nivel europeo dotados de contenido real y específico. De ahí que las legislaciones nacionales difieran a veces tanto unas de otras.

Buen ejemplo de ello, y de suma actualidad, lo encontramos en el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Permítasenos un excursus y adentrarnos en su Parte II, la denominada Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

Ya es de por sí relevante que el Proyecto de Tratado, enormemente amplio, dedique una mínima parte (sólo 52 de sus 448 artículos) a los derechos fundamentales. Pero es que, si profundizamos, nos damos cuenta de que, en más de una ocasión, el Proyecto se limita a declarar derechos difusos, sin excesiva concreción, y, sobre todo, dejando su definición a las legislaciones nacionales, con lo cual no podemos hablar verdaderamente de derechos reconocidos a nivel europeo, ya que un mismo derecho podrá encontrar un marco determinado en un Estado y otro muy distinto en un Estado diferente. Algunos ejemplos relacionados con nuestro objeto pueden ilustrarlo.

Cabe citar así, en tanto nos afecta directamente, el art. II-94.1, que reconoce el acceso a las prestaciones de Seguridad Social, mas en las modalidades que, aparte las establecidas por el Derecho europeo (¿?), haya dispuesto cada Estado:

«La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, *según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales*».

También podemos acudir, aunque la alusión sería más indirecta, al art. II-90, que habla de protección frente al despido injustificado. Esa protección puede abarcar, obviamente y en tanto no se disponga la readmisión obligatoria, las oportunas prestaciones de desempleo. Pues bien, se reconoce efectivamente esa protección: «Todo trabajador tie-

ne derecho a protección en caso de despido injustificado», pero *«de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales»*.

Más claro aún, en lo que hace a la remisión a las disposiciones nacionales, resulta el art. II-95, referente a las prestaciones de asistencia sanitaria:

«Toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria *en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales*. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana».

Vemos en definitiva cómo el contenido de los derechos se remite a lo que en cada caso disponga la legislación nacional. Si ello es así, ¿qué es lo que se reconoce a nivel europeo?, ¿qué pueden decir –y sobre todo sentir– los

ciudadanos europeos, de forma común, que se les reconoce en cuanto tales, y no como franceses, italianos o españoles?

Esa misma remisión a las legislaciones nacionales es la que el Reglamento 883/2004 considera pilar de la normativa comunitaria de Seguridad Social, al hablar como vimos del necesario respeto a las características especiales de aquéllas (considerando 4), y ello es precisamente lo que dificulta la aproximación en materia de Seguridad Social.

Con tales cimientos, no es desde luego predecible a corto plazo un Sistema europeo de Seguridad Social, al menos con el perfil que hemos apuntado. Pero, también estamos seguros de ello y lo repetimos, una aproximación de las legislaciones de Seguridad Social contribuiría, y mucho, a conformar una verdadera ciudadanía europea, a dar contenido al principio de libertad de circulación de las personas y, en definitiva, a la construcción de Europa.

RESUMEN Siendo el Reglamento 883/2004 una norma de coordinación, necesaria dada la diversidad de modelos de Seguridad Social existentes en Europa, este estudio se centra en por qué no se ha avanzado más: por qué, más allá de la coordinación, no se ha pensado en la construcción de un modelo europeo de Seguridad Social, de un régimen común que, si no unifique, sí al menos homologue en lo posible los diferentes sistemas nacionales.