

**LA EXTENSIÓN DEL ÁMBITO SUBJETIVO DE
LOS CONVENIOS BILATERALES, EN MATERIA DE
SEGURIDAD SOCIAL, SUSCRITOS ENTRE UN
ESTADO MIEMBRO Y UN TERCER ESTADO**

STJCE de 15 enero de 2002

ROSA PÉREZ YÁÑEZ*

SUPUESTO DE HECHO: Una trabajadora de nacionalidad francesa, que desarrolló su trabajo en Francia, Suiza e Italia, obtuvo sendas pensiones de jubilación de los dos países citados en primer lugar. Italia deniega la solicitud de pensión porque los períodos cubiertos en Francia e Italia, que debían ser acumulados de conformidad con el art. 45 del Reglamento 1408/71, no alcanzaban el mínimo de cotización. Si se hubiera tenido también en cuenta lo cotizado en Suiza, en virtud del principio de acumulación previsto en el convenio italo-suizo, sí se habría llegado al mínimo de cotización exigida.

RESUMEN: Con base en el art. 39 TCE el Tribunal de Luxemburgo estima que, a efectos del derecho a prestaciones de vejez, las entidades gestoras de la Seguridad Social de cada Estado miembro deben tomar en consideración los períodos de seguro cumplidos por un nacional de otro Estado miembro en un país tercero, cuando existe un convenio bilateral suscrito con este último en base al cual se reconoce el cómputo de dichos períodos a sus propios nacionales.

* Profesora Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

ÍNDICE

1. Los términos en los que se plantea la cuestión prejudicial
2. El criterio del TJCE: la aplicación del principio de igualdad de trato en el ámbito comunitario a las ventajas reconocidas por un convenio bilateral
3. La concurrencia de una justificación objetiva

1. LOS TÉRMINOS EN LOS QUE SE PLANTEA LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

El Tribunale ordinario di Roma planteó una cuestión prejudicial suscitada en el marco de un litigio entre la Sra. Gottardo, de nacionalidad francesa, y el Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), en relación con el derecho de aquélla a obtener una pensión de vejez del Estado italiano. Consideró el órgano judicial nacional que la denegación de la solicitud de la Sra. Gottardo, basada exclusivamente en su nacionalidad, podía resultar contraria al art. 12 TCE o al art. 39 TCE, razón por la cual planteó la cuestión en los siguientes términos:

“El trabajador nacional de un Estado miembro, que puede invocar el pago de cotizaciones de seguridad social ante la institución competente de otro Estado miembro, ¿tiene derecho a que se le liquide la pensión de vejez mediante la acumulación de los períodos de seguro cubiertos ante la institución de seguridad social de un Estado ajeno a la Unión Europea basándose en que el Convenio celebrado con ese país tercero lo aplica el Estado miembro en el que se reclama la pensión en favor de sus propios nacionales?”

En otras palabras, la cuestión que el TJCE debía dilucidar se centraba en determinar si, con base en los arts. 12 o 39 TCE, las autoridades de seguridad social de un Estado miembro deben computar –a efectos del derecho a prestaciones de vejez– los períodos de seguro cubiertos en un país no comunitario por un nacional de otro Estado miembro cuando, en las mismas condiciones de cotización, aquéllas así lo reconocen a sus nacionales con base en un convenio bilateral celebrado con el país no comunitario.

Tanto el Gobierno italiano como el INPS sostuvieron que procedía la no acumulación de los períodos de cotización cubiertos en Suiza toda vez que la celebración de un convenio bilateral por un Estado miembro con un país tercero no se encuentra comprendida en la esfera de las competencias comunitarias. De esta forma quedaba justificada para ambos la denegación de la pensión solicitada basada únicamente en la nacionalidad de la actora. En defensa de su posición, el Gobierno italiano alegaba la interpretación que el

propio Tribunal de Luxemburgo había realizado de la noción “legislación” del art. 1 letra j) Reglamento 1408/71 del Consejo¹, en la sentencia *Grano-
Novoa*².

Según puede leerse en el citado precepto, a efectos aplicativos de este Reglamento, “el término ‘*legislación*’ designa, para cada Estado miembro, las leyes, los reglamentos, las disposiciones estatutarias y cualesquiera otras medidas de aplicación, existentes o futuras, que se refieren a las ramas y regímenes de Seguridad Social mencionados en los apartados 1 y 2 del artículo 4 o las prestaciones especiales de carácter no contributivo contempladas en el apartado 2 bis del artículo 4”.

Por su parte, el artículo 3.1 de dicho texto comunitario, bajo la rúbrica “*Igualdad de trato*”, dispone que “las personas que residan en el territorio de uno de los Estados miembros y a las cuales sean aplicables las disposiciones del presente Reglamento, estarán sujetas a las obligaciones y podrán acogerse al beneficio de la *legislación* de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de éste, sin perjuicio de las disposiciones particulares contenidas en el presente Reglamento”.

El Reglamento 1408/71 incorpora también disposiciones específicas sobre convenios suscritos entre Estados miembros así como sobre convenios multilaterales celebrados entre varios Estados miembros y uno o varios terceros países³, sin que exista referencia alguna a los convenios bilaterales de los que sean parte un único Estado miembro y un país no comunitario, como es el caso que nos ocupa.

La falta de toda referencia a estos últimos convenios en el texto del Reglamento 1408/71 llevó al TJCE a considerar que dicha norma comunitaria

¹ De 14 de junio de 1971, dictado en desarrollo del art. 42 TCE (antiguo art. 51) que encarga al Consejo adoptar “las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes y a sus derechohabientes: a) la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas; b) el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros”.

² De fecha 2 de agosto 1993, C-23/92 (Rec. 1993, pág. I-4505).

³ Entre estas disposiciones se encuentran las previstas en los arts. 3.3 y art. 1 k). Según el primero de los preceptos, “el beneficio de las disposiciones de convenios de seguridad social que sigan siendo aplicables en virtud de la letra c) del apartado 2 del artículo 7, así como de las disposiciones de los convenios concluidos en virtud del apartado primero del artículo 8, se hará extensivo a todas las personas a las cuales se aplique el presente Reglamento, a menos que se disponga otra cosa en el anexo III”. Por su parte, a tenor del art. 1 letra k) “la expresión convenio de seguridad social designa todo instrumento bilateral o multilateral que vincule o pueda vincular exclusivamente a dos o varios Estados miembros, así como todo instrumento multilateral que vincule o pueda vincular al menos a dos Estados miembros y a uno o varios otros Estados en el campo de la Seguridad Social, para el conjunto o parte de las ramas y regímenes mencionados en los apartados 1 y 2 del artículo 4º, así como los acuerdos de cualquier naturaleza concluidos en el marco de dichos instrumentos”.

trató de excluirlos de su ámbito de aplicación y a concluir que el concepto “legislación” que encontramos en su art. 1 letra j) y en su art. 3.1 no incluyen “*las disposiciones de convenios internacionales de Seguridad Social celebrados entre un solo Estado miembro y un tercer Estado*” y ello aunque tales convenios se hayan integrado, con rango de ley, en el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro (Asunto *Grana-Novoa*).

2. EL CRITERIO DEL TJCE: LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO EN EL ÁMBITO COMUNITARIO A LAS VENTAJAS RECONOCIDAS POR UN CONVENIO BILATERAL

Para resolver la cuestión prejudicial planteada el TJCE ha debido pronunciarse, una vez más, y en el marco de la libre circulación de trabajadores en el seno de la Comunidad, sobre el principio de igualdad de trato que es al propio tiempo fundamento y consecuencia de aquélla⁴. En este sentido, la sentencia que se comenta pasa a formar parte de una consolidada jurisprudencia del citado Tribunal que ha venido realizando una interpretación especialmente amplia del principio de igualdad de trato vinculado a la libre circulación de trabajadores, pero al mismo tiempo, como se tendrá ocasión de analizar, el TJCE se aparta con ella de algunas decisiones anteriores que había adoptado en torno a los convenios bilaterales suscritos en materia de Seguridad Social.

Por lo que se refiere al mencionado principio de igualdad de trato, la Corte recuerda la tajante prohibición de “toda discriminación por razón de la nacionalidad” que se contiene en el TCE (art. 12) y que ha quedado explicitada y especificada, en relación con la libre circulación de trabajadores, al disponer que esta última conlleva “la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo”(art. 39.2 TCE).

Con dicho principio, cuyo carácter fundamental ha sido reiteradamente destacado por la jurisprudencia comunitaria, se trata de garantizar que el ejercicio efectivo de esta libertad de circulación, también “fundamental”, no va a llevar aparejado desventajas para el nacional comunitario.

Por lo demás, y por lo que aquí interesa, debe recordarse que la ya citada libertad de circulación de los trabajadores –considerada en su momento “la innovación más radical del derecho comunitario respecto al fenómeno migratorio”⁵–, se extiende y se proyecta también en el ámbito de la Seguridad

⁴ RODRIGUEZ-PIÑERO, “La Seguridad Social de los trabajadores migrantes en las Comunidades Europeas”, Madrid, 1982, p. 164.

⁵ RODRIGUEZ-PIÑERO, “La Seguridad Social de los trabajadores migrantes en las Comunidades Europeas”, cit., p. 18.

Social. En este punto no cabe olvidar la importancia que desde sus inicios ha tenido la labor del TJCE al interpretar y delimitar las normas comunitarias referidas a la libre circulación y al principio de igualdad de trato, y, dentro de ellas, en especial, las dedicadas a la seguridad social en el ámbito comunitario. Así, por ejemplo, la Corte de Luxemburgo, en una jurisprudencia consolidada, ha reconocido eficacia directa al principio de igualdad de trato que resulta así directamente aplicable frente a normas internas contrarias a él⁶; o bien ha interpretado de forma especialmente generosa la libertad de circulación de trabajadores al tiempo que ha optado por una interpretación claramente restrictiva de sus límites.

Merecen ser destacadas en este momento las interpretaciones especialmente extensivas que el TJCE ha realizado de las nociones “legislación” y “prestaciones” a efectos aplicativos del Reglamento 1408/71, así como la interpretación del art. 3.1 de dicho reglamento según la cual este precepto prohíbe no sólo las discriminaciones claramente basadas en la nacionalidad sino también aquellas otras encubiertas⁷. No debe olvidarse, además, que según tiene dicho el TJCE, la libre circulación de trabajadores, en cuanto “fundamento” que es, condiciona la interpretación de las regulaciones adoptadas al respecto para poner en práctica dicha libertad en materia de Seguridad Social (Asunto *Unger*⁸).

La importancia de esta labor llevada a cabo por el Tribunal de Luxemburgo en la materia que nos ocupa, de la que forma parte integrante la sentencia que aquí se comenta, queda fuera de toda duda si se tiene en cuenta que, como fue puesto acertadamente de relieve en su momento, “sin acudir a la jurisprudencia de la Corte no puede entenderse ni mucho menos conocerse la regulación comunitaria de la Seguridad Social de los trabajadores migrantes”⁹.

Expuesto lo anterior, la controversia se suscita en esta ocasión toda vez que la ventaja que reclama la trabajadora nace de un convenio bilateral suscrito entre un Estado miembro (Italia) y un tercer país (Suiza). El TJCE debe determinar si, con base en la igualdad de trato, un nacional de un Estado miembro que ha ejercido su libertad de circulación tiene derecho a reclamar

⁶ Por todas, sentencia 21 junio 1974, asunto *Reyners*, C-2/74, Rec. 1974.

⁷ Vid., por ejemplo, sentencia 12 julio 1979, asunto *Toia*, C-237/78, Rec. 1979.

⁸ De 19 marzo 1964, C-75/63, Rec. 1964.

⁹ RODRIGUEZ-PIÑERO, “La Seguridad Social de los trabajadores migrantes en las Comunidades Europeas”, cit., p. 393.

al Estado miembro en el que ha trabajado las ventajas que un convenio bilateral suscrito por este último y un país no comunitario reconoce a los nacionales de ambos Estados, y que en el supuesto planteado se traducían en la acumulación de los períodos cotizados en Italia y Suiza¹⁰.

Siendo ésta la cuestión central el TJCE nos brinda un recordatorio de lo que, según sus propias palabras, resulta ser la “jurisprudencia” comunitaria elaborada en torno a los convenios internacionales bilaterales.

En primer lugar, por lo que se refiere a los convenios bilaterales celebrados entre Estados miembros, el Tribunal de Luxemburgo recuerda la decisión recaída en el asunto *Matteucci*¹¹ a propósito de un acuerdo cultural que reservaba la concesión de becas de estudio a los nacionales de los Estados partes en dicho acuerdo. En aquella ocasión la Corte estimó que el art. 7 del Reglamento 1612/68 del Consejo¹², en el que se consagra el principio de igualdad de trato, obliga a ambos Estados a extender las ayudas previstas en el acuerdo a los trabajadores comunitarios establecidos en su territorio.

En concreto, según podía leerse en la sentencia,

*“Un Acuerdo bilateral que reserva la concesión de las becas de que se trata únicamente a los nacionales de los dos Estados miembros, partes del mismo, no puede oponerse a la aplicación de la norma de igualdad de trato entre los trabajadores nacionales y los comunitarios establecidos en el territorio de uno de esos dos Estados miembros”*¹³.

¹⁰ En concreto el convenio bilateral suscrito entre Suiza e Italia reconoce a los nacionales de ambos países una igualdad de trato respecto a los derechos y obligaciones que se derivan de lo dispuesto en las legislaciones que se enumeran el su artículo 1 (art. 2), por su parte el art. 9 del mismo convenio establece el “principio de acumulación”. Con base a ello las autoridades italianas competentes reconocen a sus propios nacionales que han cotizado en el sistema italiano y en el suizo la posibilidad de obtener pensión a través de la acumulación de los períodos de seguro en los dos países partes del convenio. El convenio permitía también la acumulación de períodos de seguro cubiertos en otros países que se encontraran vinculados al mismo tiempo con Italia y Suiza, cuando la acumulación de los períodos cotizados en estos últimos resultara insuficiente para obtener las prestaciones. Tal no era el caso, sin embargo, de la República Francesa al no tener suscrito ningún convenio con la Confederación Suiza.

¹¹ De 27 septiembre 1988, C- 235/1987 (Rec. pág. 5589). En el supuesto que originó la cuestión prejudicial se trataba de un acuerdo suscrito en 1956 entre Bélgica y la República Federal Alemana anterior, por tanto, a la constitución de la propia Comunidad Europea.

¹² De 15 de octubre, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad Europea.

¹³ A tenor de esta sentencia, el citado art. 7 Reglamento 1612/68 “debe interpretarse en el sentido de que no permite a las autoridades de un Estado miembro denegar la concesión de una beca para cursar estudios en otro Estado miembro a un trabajador que reside y ejerce una actividad por cuenta ajena en el territorio del primer Estado miembro, pero que tiene la nacionalidad de un tercer Estado miembro, basándose en que dicho trabajador no tiene la nacionalidad del Estado miembro de residencia”.

El TJCE apoyaba su decisión en el carácter preeminente que el TCE posee, en las materias que regula, sobre los convenios concluidos antes de su entrada en vigor entre los Estados miembros, lo que le permitía aplicar el Derecho comunitario, y, en concreto, el principio de igualdad de trato, a pesar de que se estaba en presencia de una materia que pertenecía a un ámbito, el cultural, al que no resulta de aplicación el TCE.

Recordaba también el TJCE el tenor del art. 5 TCE según el cual “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado”¹⁴.

La sentencia que se comenta se hace eco igualmente de la doctrina emanada en el asunto *Saint-Gobain*¹⁵, en torno ahora a los convenios bilaterales firmados entre un Estado miembro y un tercer Estado y su relación con el Derecho comunitario, en concreto, con la libertad de establecimiento reconocida en los arts. 43 y siguientes TCE. En aquella ocasión, a propósito de un convenio internacional bilateral suscrito para evitar la doble imposición, la Corte recordó nuevamente la obligación de cumplir las normas comunitarias que recae sobre los Estados miembros, aunque la fiscalidad directa sea competencia exclusiva de estos últimos, de lo que deducía que

“el principio del trato nacional impone al Estado miembro parte en dicho convenio conceder a los establecimientos permanentes de sociedades no residentes, en las mismas condiciones aplicables a las sociedades residentes, las ventajas previstas en el convenio”.

De esta jurisprudencia se desprende, según la sentencia Gottardo que aquí se comenta, la obligación de los Estados miembros de respetar las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario cuando aplican

¹⁴ De esta previsión deducía el tribunal que si existiese el riesgo de que se viese obstaculizada la aplicación de una norma comunitaria por una medida adoptada en aplicación de un Convenio bilateral, aunque éste se hubiese celebrado fuera del ámbito de aplicación del Tratado, “todo Estado miembro está obligado a facilitar la aplicación de esta disposición y a asistir, a tal efecto, a cualquier otro Estado miembro al que corresponda una obligación con arreglo al Derecho comunitario”.

¹⁵ De 21 de septiembre 1999, C-307/97 (Rec. 1999, p. I-6161).

compromisos derivados de convenios internacionales. Siendo irrelevante, a tales efectos, que los países terceros no tengan que respetar ninguna obligación con arreglo al Derecho comunitario¹⁶.

De suerte que, continúa afirmando la sentencia,

“cuando un Estado miembro celebra con un país tercero un convenio internacional bilateral de seguridad social que prevé el cómputo de los períodos de seguro cubiertos en dicho país tercero para tener derecho a prestaciones de vejez, el principio fundamental de igualdad de trato obliga a dicho Estado miembro a conceder a los nacionales de los demás Estados miembros las mismas ventajas que aquellas de las que disfrutaban sus propios nacionales en virtud de dicho convenio, a menos que pueda justificar objetivamente su denegación”.

Sentado lo anterior el TJCE responde a la cuestión prejudicial planteada en los siguientes términos:

“Las autoridades de seguridad social competentes de un primer Estado miembro deben, con arreglo a las obligaciones comunitarias que les incumben en virtud del art. 39 CE, computar a efectos del derecho a prestaciones de vejez los períodos de seguro cubiertos en un país tercero por un nacional de un segundo Estado miembro cuando, en las mismas condiciones de cotización, dichas autoridades competentes reconocen, de conformidad con un convenio internacional bilateral celebrado entre el primer Estado miembro y el país tercero, el cómputo de dichos períodos cubiertos por sus propios nacionales”.

¹⁶ Y ello, como se encarga de advertir el mismo tribunal, sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas al respecto en el art. 307 TCE. El citado precepto se ocupa de los convenios bilaterales suscritos entre Estados miembros y terceros países con anterioridad a la pertenencia de los primeros a la CE. Su tenor es el siguiente: “Las disposiciones del presente Tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra. En la medida en que tales convenios sean incompatibles con el presente Tratado, el Estado o los Estados miembros de que se trate recurrirán a todos los medios apropiados para eliminar las incompatibilidades que se hayan observado. En caso necesario, los Estados miembros se prestarán ayuda mutua para lograr tal finalidad y adoptarán, en su caso, una postura común. En la aplicación de los convenios mencionados en el párrafo primero, los Estados miembros tendrán en cuenta el hecho de que las ventajas concedidas en el presente Tratado por cada uno de los Estados miembros son parte integrante del establecimiento de la Comunidad y están, por ello, inseparablemente ligadas a la creación de instituciones comunes, a la atribución de competencias en favor de estas últimas y a la concesión de las mismas ventajas por parte de los demás Estados miembros”. El primer párrafo del artículo corresponde a la redacción dada por el art. 6.1.78 del Tratado de Amsterdam.

Como puede advertirse, en la sentencia *Gottardo* que aquí se comenta, siguiendo en este extremo a las sentencias recaídas en los ya citados asuntos *Matteucci* y *Saint-Gobain*, el Tribunal apoya su decisión directamente en el deber que recae en todo Estado miembro de respetar las obligaciones que para él se derivan del Derecho comunitario y, con mayor concreción, en el principio de igualdad de trato consagrado en el TCE. De esta forma, ha sido de nuevo el principio de igualdad de trato, que vuelve a funcionar aquí como “criterio interpretativo básico” en materia de seguridad social¹⁷, el utilizado por el Tribunal de Luxemburgo para neutralizar, en cierto modo, o matizar al menos, el alcance de la interpretación del término “legislación” de los arts. 1 j) y 3.1 Reglamento 1408/71 que había defendido el propio Tribunal en su sentencia *Grana-Nova*¹⁸. De hecho, como puede leerse ahora en la sentencia *Gottardo*, la referida interpretación “no puede llevar al menoscabo de la obligación de todo Estado miembro de respetar el principio de igualdad de trato previsto en el artículo 39 CE”.

Con todo, a pesar de lo que parece deducirse de su lectura, la sentencia que aquí se comenta no constituye en realidad una novedad absoluta en la doctrina del TJCE en relación con los convenios bilaterales suscritos en materia de Seguridad Social.

En efecto, resulta sintomático que la sentencia no haga mención alguna a una resolución anterior dictada en relación con convenios bilaterales suscritos en materia de Seguridad Social y en la que la Corte optó por una solución que, con base en argumentos distintos, ha acabado por hacer suya la sentencia *Gottardo*. En aquella ocasión, se trataba de convenios bilaterales suscritos entre Estados miembros y el argumento utilizado por el TJCE fue el de la problemática asimilación de los convenios bilaterales a la legislación interna de cada uno de los Estados partes.

Se trata de la sentencia *Rönsfeldt*¹⁹ donde el TJCE debió analizar la compatibilidad de las previsiones contenidas en el Reglamento 1408/71 con las previsiones del TCE, en concreto, con los arts. 48 y 51 dedicados a la libre circulación de los trabajadores (actuales arts. 39 y 42 TCE). En esta ocasión

¹⁷ RODRIGUEZ-PIÑERO, “La Seguridad...”, cit., p. 43.

¹⁸ El criterio defendido en esta sentencia había sido mantenido por el Tribunal en algunas decisiones anteriores, bajo la vigencia del Reglamento nº 3. Tal fue el caso, por ejemplo, de la sentencia 16 noviembre 1972, asunto *Ortskrankenkasse Hamburg* C-16/72, en relación con el convenio italo-suizo de seguridad social, donde se planteó al TJCE si un Estado miembro (Alemania) debía tomar en consideración los períodos de cotización que otro Estado miembro (Italia) estaría obligado a considerar con base al referido convenio bilateral.

¹⁹ De 7 febrero 1991, C-227/89.

la Corte de Luxemburgo recordó que el objetivo que se perseguía con ambos preceptos no podría alcanzarse si, como consecuencia del ejercicio de la libre circulación, los trabajadores perdieran ventajas en el campo de la Seguridad Social. De esta forma consideró que la referencia a los beneficios por virtud de la legislación de un Estado miembro, a los que según la normativa comunitaria podían acogerse los trabajadores comunitarios, incluía también los derivados de un convenio bilateral suscrito entre Estados miembros y que se había incorporado a su legislación nacional²⁰.

El hecho de que la sentencia *Gottardo*, al recordar la que considera su “jurisprudencia” en materia de convenios suscritos entre Estados miembros, se refiera a la sentencia *Matteucci* (1987) y no a la sentencia *Rönfeldt* –posterior en el tiempo (1991) y referida específicamente a convenios suscritos en materia de seguridad social–, el hecho de que omita además la referencia que la sentencia *Grana-Novoa* hacía a la integración del convenio bilateral en el ordenamiento interno del Estado miembro firmante²¹, y, finalmente, y de forma más clara, el hecho de que el TJCE no base su decisión en una asimilación del convenio bilateral a la legislación interna de cada Estado, parece reflejar su voluntad de apartarse de la doctrina sobre la asimilación de los convenios bilaterales a la legislación nacional que defendió en el asunto *Rönfeldt*²².

²⁰ El argumento que se contiene en la sentencia *Rönfeldt* fue recogido por la Comisión en el asunto *Peschiutta* que versaba también sobre un convenio bilateral celebrado por un Estado miembro con un país no comunitario. En esta ocasión la Comisión sostuvo la integración del convenio bilateral en la legislación interna del Estado miembro y su afectación al principio comunitario de igualdad de trato entre nacionales, debiendo beneficiar el convenio a los ciudadanos del resto de países comunitarios residentes en el Estado miembro parte en el mismo. Y ello sin que debiera derivarse obligación alguna para el tercer Estado.

²¹ Como se recordará, en la sentencia *Grana-Novoa*, sólo dos años más tarde de la sentencia *Rönfeldt*, el TJCE sostuvo la exclusión de los convenios bilaterales del término “legislación” empleado por el Reglamento 1408/71, aunque “dichos convenios hayan quedado integrados, con rango de ley, en el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro interesado”.

²² Una doctrina que no ha estado exenta de contundentes críticas. Así, por ejemplo, se ha afirmado que “la fusión, absoluta e indiferenciada, entre las normas nacionales e internacionales de seguridad social” que parece contenerse en dicha sentencia “resulta demasiado forzosa y constituye un factor potencial de desestabilización de la seguridad social internacional” (GONZALEZ-SANCHO, “Relaciones entre legislación comunitaria y convenios bilaterales en materia de Seguridad Social de migrantes: de la sentencia *Rönfeldt* al caso *Peschiutta*”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 1992, nº 5, p. 87).

Con todo y con ello, es lo cierto que la sentencia *Gottardo* ha venido a acoger la que se ha denominado “doctrina escisionista del convenio”, según la cual, el convenio bilateral es aplicado por el Estado miembro parte en el mismo, no así por el país no comunitario²³, a los nacionales de otros Estados miembros que han hecho uso de su libertad de circular²⁴. De esta forma, y tal y como impone el Derecho comunitario, el Estado miembro queda obligado a tratar a los nacionales comunitarios que han hecho uso de su libertad para circular en el seno de la Comunidad, del mismo modo que trata a sus propios nacionales.

3. LA CONCURRENCIA DE UNA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA

Para finalizar se hace necesario prestar atención a la salvedad que se encuentra a lo largo de la sentencia, si bien no en su decisión final, según la cual, el reconocimiento a los nacionales de otros Estados miembros de las ventajas derivadas del convenio internacional bilateral debía realizarse a menos que el país comunitario parte en dicho convenio “*pueda justificar objetivamente su denegación*”.

De hecho, como se recordará, la concurrencia de una justificación objetiva ha sido reiteradamente utilizada por el Tribunal de Luxemburgo al analizar la dinámica del principio de igualdad de trato. En concreto, según tiene dicho el TJCE el principio de igualdad de trato significa “que las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente a menos que no se justifique objetivamente una diferenciación”²⁵.

Como se hace constar en la sentencia *Gottardo* el hecho de que quede en cuestión el equilibrio y la reciprocidad del convenio bilateral puede ser, a juicio del TJCE, una justificación objetiva que permita al Estado miembro parte en dicho convenio no extender sus ventajas a los nacionales de los demás Estados comunitarios.

²³ De hecho, ninguna obligación nacería tampoco en estos casos para el resto de Estados miembros que no son parte en el convenio bilateral. En este sentido puede verse la sentencia de 5 de julio 1988, asunto *Borowitz*, C-21/87 (Rec. 1988, p. 3715).

²⁴ Según esta doctrina, el convenio se encuentra “escindido”, toda vez que el mismo resulta totalmente aplicable a los ciudadanos de los Estados que lo han suscrito pero sólo se aplica parcialmente a los nacionales de los otros Estados miembros (GONZALEZ-SANCHO, “Relaciones entre legislación comunitaria y convenios bilaterales en materia de Seguridad Social de migrantes: de la sentencia *Rönfeldt* al caso *Peschiutta*”, cit., pp. 89-90).

²⁵ Asunto *Moulin Pont-A-Mousson*, 124/76 y 20/77, 19 octubre 1977, Rec. 77, p. 1812.

De hecho, los argumentos conectados con el principio de reciprocidad y el equilibrio que caracterizan a los convenios bilaterales habían sido ya tomados en consideración por el TJCE en su sentencia *Saint-Gobain*. En aquella ocasión el tribunal consideró que ni el equilibrio ni la reciprocidad de los convenios bilaterales se verían afectados por una extensión, realizada de forma unilateral por el Estado miembro, de los beneficiarios de la ventaja en dichos convenios. Y ello sobre la base de que ni los terceros países parte en estos convenios verían menoscabados sus derechos ni nacería para ellos ninguna nueva obligación, de forma que las obligaciones que se derivan del Derecho comunitario para el Estado miembro no ponían en peligro aquellas otras derivadas del convenio bilateral.

En la sentencia *Gottardo* de nuevo han sido éstos los argumentos que han llevado al TJCE a negar que exista la referida justificación objetiva. Así, puede leerse en la sentencia, ya que no se ha probado que las obligaciones derivadas del Derecho comunitario pongan en peligro las que resultan del convenio bilateral, “*la extensión a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros del beneficio que supone el cómputo de los períodos de seguro cubiertos en Suiza para tener derecho a las prestaciones de vejez italiana, aplicado unilateralmente por la República Italiana, no pone en absoluto en peligro los derechos que se derivan para la Confederación Suiza del Convenio italo-suizo ni impone a ésta nuevas obligaciones*”.

Sentado lo anterior, el TJCE, con buen criterio, consideró insuficientes para justificar la inaplicación del convenio bilateral, en los términos expuestos, las alegaciones del INPS y del Gobierno italiano que quedaron centradas en el eventual aumento de sus cargas financieras y en las dificultades administrativas ligadas a la colaboración con las autoridades competentes de la Confederación Suiza.

En efecto, ya que se encuentra en juego un principio tan fundamental como lo es el principio de igualdad de trato en el contexto de la libre circulación de los trabajadores, no parece que argumentos como los expuestos deban ser considerados suficientes para justificar objetivamente un trato diferenciado. Por lo demás, no es la primera vez que el TJCE ha optado por un entendimiento restrictivo de la posible existencia de una diferenciación objetivamente justificada. Así, por ejemplo, en la ya citada sentencia *Saint-Gobain* el Tribunal de Luxemburgo consideró que la reducción de ingresos a la que podía dar lugar la extensión de las ventajas fiscales previstas en el convenio bilateral, no podía entenderse incluida entre las razones de orden público, seguridad pública y salud pública que podían actuar como restricciones a la libre circulación (actual artículo 46 CE) ni podía considerarse como “una razón imperiosa de interés general” invocada para justificar una desigualdad de trato en principio incompatible con el TCE.