



Los rastros de los sujetos portugueses implicados en la relación jurídica de Seguridad Social en las fuentes jurisprudenciales relativas a los reglamentos de coordinación de los sistemas de Seguridad Social de la Unión Europea

THE TRACKS OF PORTUGUESE NATIONALS INVOLVED IN SOCIAL SECURITY LEGAL RELATIONSHIPS, IN THE CASE LAW CONCERNING THE EUROPEAN UNION REGULATIONS ON THE COORDINATION OF SOCIAL SECURITY SYSTEMS

Nuno Santos Silva

Asesor Jurídico

Instituto Português de Seguridad Social, Instituto Público

nunoss@gmail.com  0000-0003-1896-7589

Recibido: 27.05.2026 | Aceptado: 13.06.2026

RESUMEN

En la línea del análisis de casos judiciales sobre la interpretación y aplicación de los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea, este trabajo analiza los tres vértices de la relación jurídica de seguridad social usual o estándar, desde la perspectiva portuguesa. Se trata de los vértices relativos al trabajador beneficiario de prestaciones, al empresario que le da trabajo y cotiza por él, así como a la entidad gestora encargada de servir las prestaciones de que se trate. Los tres casos principales aquí analizados no se refieren a cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Luxemburgo por tribunales portugueses, sino a cuestiones prejudiciales planteadas por tribunales de otros Estados miembros, en los que salían a relucir los vértices relativos al trabajador y al empresario, ambos de nacionalidad portuguesa, aunque el tercero de estos casos se refiera frontalmente a Portugal, a propósito de un asunto de incumplimiento de los Tratados denunciado por la Comisión Europea ante el Tribunal de Luxemburgo. Este trabajo da cuenta, además, de las alegaciones realizadas por el Gobierno portugués, al hilo siempre de cuestiones prejudiciales sobre la interpretación y aplicación de los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea. En relación con esto último, el trabajo considera especialmente relevantes las alegaciones vertidas en los casos resueltos por dos Sentencias del Tribunal de Luxemburgo de 30 junio 2011 y de 23 enero 2025, de subido interés comparatista no sólo para Portugal, sino también para otros Estados miembros (sobre todo del sur de Europa, incluida España) de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE

Derecho comparado de la Seguridad Social
Emigración
Portugal
Reglamentos de coordinación de sistemas de seguridad social de la Unión Europea
Tribunal de Justicia de la Unión Europea

ABSTRACT

In line with the analysis of court cases regarding the interpretation and administration of the Regulations on the coordination of social security systems of the European Union Member States, this paper examines the three vertices of the standard social security legal relationship from a Portuguese perspective. These vertices concern the worker receiving benefits, the employer who provides employment and makes contributions on the worker's behalf, and the managing body responsible for providing the benefits in question. The three main cases analyzed here do not concern preliminary rulings referred to the Court of Justice in Luxembourg by Portuguese courts, but rather preliminary rulings referred by courts in other Member States, in which the issues relating to the vertices represented by the employee and the employer were raised, both of Portuguese nationality, although the third of these cases directly concerns Portugal, regarding a matter of non-compliance with the Treaties brought by the European Commission before the Court of Justice in Luxembourg. This paper also examines the arguments put forward by the Portuguese Government, always in the context of preliminary rulings on the interpretation and administration of the Regulations on the coordination of social security systems of the European Union Member States. In relation to the latter, this study considers particularly relevant the arguments presented in the cases adjudged by two cases of the Court of Justice in Luxembourg dated June 30, 2011, and January 23, 2025, which are of great comparative interest not only for Portugal but also for other Member States (especially those in Southern Europe, including Spain) of the European Union.

KEYWORDS

Comparative social security law
Court of Justice of the European Union
Emigration
Portugal
Regulations on coordination of social security systems of the European Union

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN. A PROPÓSITO DE PORTUGAL COMO PAÍS DE EMIGRACIÓN
- II. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A TRABAJADORES PORTUGUESES EMIGRANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
- III. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A EMPRESARIOS PORTUGUESES ACTUANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
- IV. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES EMIGRANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA POR LAS ENTIDADES GESTORAS PORTUGUESAS, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
- V. LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO PORTUGUÉS, EN CONCEPTO DE *AMICUS CURIAE*, EN CUESTIONES PREJUDICIALES SOBRE LOS REGLAMENTOS DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA PLANTEADAS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
- VI. CONCLUSIONES
Bibliografía citada



I. INTRODUCCIÓN. A PROPÓSITO DE PORTUGAL COMO PAÍS DE EMIGRACIÓN

Resulta incuestionable que Portugal ha sido tradicionalmente un país de emigración, reflejando con claridad este hecho social la compleja red de convenios (normalmente bilaterales) de seguridad social que la República Portuguesa suscribió con otros muchos Estados, en cuanto que Estados receptores de sus flujos de emigrantes. En relación con estos convenios (que son, en realidad, pares de tales, puesto que suele existir un convenio principal o sustantivo, acompañado de un convenio secundario, administrativo o de aplicación), según datos oficiales, Portugal tiene suscritos con Estados no pertenecientes a la Unión Europea o asociados a ella un total de veinticuatro (más en concreto, con Andorra, Angola, Argentina, Australia, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Chile, Congo, Estados Unidos de América, Filipinas, Guinea-Bissau, India, Marruecos, Moldavia, Mozambique, Reino Unido, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Este, Túnez, Ucrania, Uruguay y Venezuela)¹. Además, siempre según fuentes oficiales, Portugal tiene suscritos con Estados miembros de la Unión Europea o asociados a ella un total de once de tales convenios (más en concreto, con Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Rumanía y Suiza)². Hay que tener en cuenta, además, que Portugal es igualmente parte de convenios multilaterales de seguridad social, de los cuales el más emblemático en la actualidad es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, que entró en vigor en Portugal con fecha de 21 julio 2014³, el cual ha sido recientemente estudiado por doctrina científica laboralista que yo considero especialmente apremiante⁴, pareciéndome importante —a efectos de resaltar interacciones, en ocasiones insospechadas, provocadas por este complejo tipo de fuentes internacionales de seguridad social—los tres siguientes aspectos. En primer lugar, el relativo a que—en congruencia con su nombre—vincula no sólo directamente a Estados ultramarinos, sino incluso a dos Estados miembros de la Unión Europea, que son Portugal y España. En segundo lugar, el relativo a que también puede impactar

1. Véase la relación de instrumentos internacionales en el sitio en Internet del Ministerio Fiscal, ubicado en <https://www.ministeriopublico.pt> (con acceso directo en <https://dcjri.ministeriopublico.pt/tratados/resultados?ti=734&tpi=bilateral&page=6>).

2. *Ibidem*.

3. Véase en <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-multilateral-ibero-americana-de-seguranca-social-0>. Su texto en versión auténtica portuguesa, puede verse en el instrumento de ratificación, obrante en Decreto núm. 15/2010, de 27 octubre (*Diario de la República* de 27 octubre 2010).

4. Véase Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, "El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y su aplicación por los tribunales laborales españoles", *Empresas y Trabajadores. Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 2, en prensa, 2026. Asimismo, véase Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, "El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 26, 2011, pp. 201 y ss.; Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, "Aproximación a la coordinación de regímenes de seguridad social en el Reglamento 883/2004 y en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 1, núm. 2, 2016, pp. 1 y ss.; Sierra Benítez, Esperanza Macarena, "Cuestiones relativas al ámbito de aplicación subjetivo y material del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social", en Eva Garrido Pérez (Coordinadora), *Protección social en España, en la Unión Europea y en el Derecho Internacional*, Laborum, Murcia, 2017, pp. 83 y ss.



sobre Estados miembros de la Unión Europea distintos de los dos citados, dado que cabe—a efectos de totalización de cotizaciones— que se tengan en cuenta no sólo las realizadas en países ultramarinos, así como en Portugal y en España, sino también en otros Estados miembros distintos de la Unión Europea, por evidentes razones de economía procedimental y de protección del beneficiario, como lo ha puesto de relieve la jurisprudencia laboral española existente sobre este tema⁵. En tercer lugar, el relativo a tratarse de un Convenio Multilateral que posee lagunas de regulación, las cuales pueden colmarse o llenarse aplicando la regulación más perfecta contenida en los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social, existiendo una laguna clara, por ejemplo, en el tema de la conversión de monedas⁶.

Como es lógico, la vigente Constitución Portuguesa de 1976 refleja el hecho de que Portugal sea un país de emigración, explicándose así que contenga una multitud de preceptos relativos a este tema (por cierto, en este concreto punto, el contraste jurídico constitucional entre España y Portugal es claro)⁷, reconducibles a su artículo 44 (rotulado «Derecho de desplazamiento y de emigración»)⁸, por el que «se garantiza a todos el derecho a emigrar o salir del territorio nacional y el derecho a regresar»⁹; a su artículo 59 (rotulado «Derecho de los trabajadores»)¹⁰, según el cual «incumbe al Estado asegurar las condiciones de trabajo, retribución y descanso a que los trabajadores tienen derecho, señaladamente ... la protección de las condiciones de trabajo y la garantía de las prestaciones sociales de los trabajadores emigrantes»¹¹; a su artículo 74 (rotulado «Enseñanza»)¹², en virtud del cual procede «garantizar a los hijos de los emigrantes la enseñanza de la lengua portuguesa y el acceso a la cultura portuguesa»¹³; así como a su artículo 88 (rotulado «Medios de producción abandonados»)¹⁴, con arreglo al que «los medios de producción abandonados pueden ser expropiados en las condiciones que fije la ley, que tendrá debidamente en cuenta la situación específica de la propiedad de los trabajadores emigrantes»¹⁵. En el plano de las fuentes

5. Véase Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, “El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y su aplicación por los tribunales laborales españoles”, ob. cit.

6. *Ibidem*.

7. Sobre el marco constitucional en que se insertan estos preceptos, véase Rebelo de Sousa, Marcelo, *Constituição da República Portuguesa comentada*, Lex. Lisboa. 2000, pp. 7 y ss.; Gomes Canotilho, Jose Joaquim, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina. Coimbra. 2018, pp. 43 y ss.; Bacelar Gouveia, Jorge, *Manual de Direito Constitucional. I- Teoria geral do Direito Constitucional. Estado, constitucionalismo e Constituição*, 7ª ed., Almedina. Coimbra. 2025, pp. 11 y ss.

8. Textualmente “*Direito de deslocação e de emigração*”.

9. Textualmente, “*A todos é garantido o direito de emigrar ou de sair do território nacional e o direito de regresar*”.

10. Textualmente, “*Direitos dos trabalhadores*”.

11. Cfr. apartado 2, letra e). Textualmente, “*Incumbe ao Estado assegurar as condições de trabalho, retribuição e repouso a que os trabalhadores têm direito, nomeadamente ... a protecção das condições de trabalho e a garantia dos benefícios sociais dos trabalhadores emigrantes*”.

12. Textualmente, “*Ensino*”.

13. Cfr. apartado 2, letra i). Textualmente, “*Assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa*”.

14. Textualmente, “*Meios de produção em abandono*”.

15. Cfr. apartado 1. Textualmente, “*Os meios de produção em abandono podem ser expropriados em condições a fixar pela lei, que terá em devida conta a situação específica da propriedade dos trabalhadores emigrantes*”.



infraconstitucionales —aparte la mención de ciertas normas reglamentarias¹⁶—, la referencia inexcusable e inequívoca tiene que realizarse a la Ley núm. 4/2007, de 16 enero, que aprueba las Bases Generales del Sistema de Seguridad Social (*Bases Gerais do Sistema de Segurança Social*). Sobre ella, a propósito de su tratamiento de las fuentes internacionales de seguridad social (con su impacto o reflejo inmediato en el tema de la emigración), la doctrina científica portuguesa ha puesto de relieve todo lo siguiente: 1) que «la propia Ley de Bases también tiene en cuenta que puede haber hechos relevantes de Seguridad Social, bien ocurridos fuera del territorio portugués, pero que afectan a ciudadanos portugueses, bien ocurridos en territorio portugués, pero que afectan a ciudadanos extranjeros»¹⁷; 2) que «estos supuestos de hecho relevantes que afectan tanto a ciudadanos portugueses que trabajan en el extranjero, como a ciudadanos extranjeros que trabajan en Portugal, aparecen expresamente mencionados en nueve preceptos de la Ley de Bases»¹⁸, tratándose, más en concreto, «del artículo 2 (rotulado “Derecho a la Seguridad Social”), del artículo 25 (rotulado “Relación con sistemas extranjeros”), del artículo 37 (rotulado “Ámbito personal”), del artículo 41 (rotulado “Prestaciones”), del artículo 47 (rotulado “Condiciones de acceso”), del artículo 61 (rotulado “Condiciones de concesión de las prestaciones”), del artículo 66 (rotulado “Derechos adquiridos y en curso de adquisición”), del artículo 67 (rotulado “Acumulación de prestaciones”) y del artículo 92 (rotulado “Fuentes de financiación”)»¹⁹; y 3) que «son preceptos que presentan el común denominador de referirse todos ellos, salvo uno, a normas de Seguridad Social aplicables en Portugal, pero de carácter internacional (literalmente, “instrumentos internacionales”)»²⁰, teniendo en cuenta que «la excepción estaría representada por el artículo 92, que regula las fuentes de financiación del sistema portugués de Seguridad Social, afirmando que entre dichas fuentes de financiación se cuentan también “las transferencias de organismos extranjeros”, dando por supuesto que estas transferencias deben estar reguladas en algún tipo de norma o instrumento»²¹.

En fin, las estadísticas oficiales portuguesas confirman la realidad incuestionable de ser Portugal un país de emigración, especialmente a otros Estados miembros de la Unión Europea, poniendo de relieve estos datos, por ejemplo, que en España (a fecha de 2025) había un total de «96.773» residentes nacidos en Portugal²², que en Alemania (a fecha de 2021) había un total de «115.165» residentes nacidos en Portugal²³, y

16. En este sentido, *Despacho Conjunto* núm. 17/2000, de 7 febrero, de Apoyo Social a las Personas Mayores Necesitadas de las Comunidades Portuguesas (*Apoio Social a Idosos Carenciados das Comunidades Portuguesas*), así como *Decreto Regulamentar* núm. 33/2002, de 23 abril, de Apoyo Social a los Emigrantes Necesitados de las Comunidades Portuguesas (*Apoio Social a Emigrantes Carenciados das Comunidades Portuguesas*), por el que asimismo se procede a la modificación y republicación de la norma primeramente citada.

17. Véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, Almedina, Coimbra, 2024, p. 21.

18. *Ibidem*.

19. *Ibidem*, p. 22.

20. *Ibidem*.

21. *Ibidem*.

22. Véase el sitio en Internet del «*Observatório da Emigração*», ubicado en <https://observatorioemigracao.pt>, con acceso directo en <https://observatorioemigracao.pt/np4/paises.html?id=67>.

23. *Ibidem*, con acceso directo en <https://observatorioemigracao.pt/np4/paises.html?id=56>.



que en Francia (a fecha de 2024) había un total de «564.000» residentes nacidos en Portugal²⁴. Como es lógico, los datos jurisprudenciales extranjeros confirman esta realidad estadística, habiendo yo localizado, por ejemplo, una reciente Sentencia de la Corte de Casación francesa de 5 enero 2023²⁵, donde se aplican los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas de seguridad social a emigrantes portugueses residentes en Francia, aunque —respecto de estos casos judiciales extranjeros— los que me parecen más llamativos (en una línea de investigación que me viene interesando últimamente)²⁶ son los que han suscitado un impacto científico doctrinal. Es el supuesto relativo a una Sentencia del Tribunal Federal de Trabajo de 22 abril 2009²⁷, estudiada por ARUFE VARELA²⁸. Según este autor, el sustrato fáctico del caso era el siguiente: «1) “la actora, de nacionalidad portuguesa, no capaz, o capaz sólo limitadamente, de leer y escribir la ... lengua alemana, trabajó conjuntamente con su marido ... una relación laboral ...[con el] demandado, como ayudante de jardinería”, percibiendo “como prestación adicional ... el alojamiento gratuito en una parte ... de un invernadero”, y en concepto de retribución en metálico, últimamente, un «salario horario de 3,25 euros netos”; 2) las jornadas de trabajo establecidas por el demandado eran “de lunes a jueves de 6:00 a 17:00 horas, los viernes de 6:00 a 16:00 horas, y los sábados de 6:00 a 12:00 horas”, teniendo en cuenta que a la trabajadora “se le otorgaba de 9:00 a 9:30 horas una pausa retribuida, así como de lunes a viernes una pausa no retribuida de 12:00 a 13:00 horas”, aunque —a pesar de toda esta holgura para el empresario, puesto que la jornada en cuestión implicaba trabajar 60 horas semanales—había meses en que incluso podía llegar a trabajar hasta “352 horas”; y 3) que “el demandado no estaba ni está sujeto a ningún convenio colectivo”, aunque “según el convenio colectivo ... para las empresas de jardinería de los Estados federados de Schleswig-Holstein, Baja Sajonia, Hamburgo y Bremen”—un convenio colectivo de eficacia limitada—“el salario por hora ... ascendía ...[últimamente] a 7,84 euros”. Como se ve, se trataba—con parámetros alemanes— de una situación de explotación salarial sangrante. En efecto, dicha trabajadora portuguesa venía a cobrar una

24. *Ibidem*, con acceso directo en <https://observatorioemigracao.pt/np4/paises.html?id=74>.

25. Recurso núm. 21-13.487 (referencia ECLI:FR:CCASS:2023:C200024).

26. Al respecto, véase Santos Silva, Nuno, «Las “pensiones europeas” en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 44, 2025, pp. 177 y ss.; Santos Silva, Nuno, “La complejidad jurídica extrema de los expedientes administrativos a los que se aplican los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los Estados miembros. Un análisis inductivo de jurisprudencia portuguesa comparada con el Derecho español sobre el tema”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 46, 2026, pp. 121 y ss.; y Santos Silva, Nuno, “El cumplimiento por Portugal de los preceptos de la Carta Social Europea revisada en materia de seguridad social. Un análisis comparado con el Derecho español, por la vía de control de informes gubernamentales”, *Lex social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 16, núm. 1, 2026, pp. 1 y ss.

27. Referencia oficial 5 AZR 436/08.

28. Véase Arufe Varela, Alberto, “La Sentencia del Tribunal Federal alemán de Trabajo de 22 abril 2009, sobre usura salarial. Estudio contextualizador y comparado con el Derecho español, y traducción castellana”, *Anuario Corruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. II, 2010, pp. 13 y ss.; también, Arufe Varela, Alberto, “La contribución de la emigración portuguesa a la lucha contra la explotación salarial en Alemania. Un estudio centrado en el análisis de jurisprudencial laboral alemana”, en el vol. *Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, vol. I, Universidad Católica Portuguesa. Lisboa. 2015, pp. 69 y ss.



media de 520 euros netos mensuales, cuando el salario de convenio aplicable en su sector imponía un salario mínimo profesional de 1.254,4 euros mensuales»²⁹. Pues bien, lo que falló aquí el Tribunal Federal de Trabajo fue, en esencia, que se trataba de un supuesto de «usura salarial», al constatarse una «desproporción notoria entre prestación y contraprestación [, que] existe cuando la remuneración no alcanza dos tercios del salario del convenio colectivo usualmente pagado en la región económica y el sector afectados»³⁰.

II. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A TRABAJADORES PORTUGUESES EMIGRANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 junio 2011³¹ se refiere a un emigrante portugués que había trabajado y cotizado en Alemania, afirmando dicha Sentencia a este respecto que «el Sr. da Silva Martins, nacido en 1935, es nacional portugués»³², que «tras haber trabajado breve tiempo en Portugal, se estableció y trabajó en Alemania»³³, que «desde 1974 estaba afiliado a Bank BKK para el seguro de enfermedad, y para el seguro de dependencia desde su introducción en Alemania, el 1 de enero de 1995»³⁴, así como que «desde septiembre de 1996 percibe una pensión de jubilación alemana por importe de unos 700 euros, al que se suma desde mayo de 2000 una pensión de jubilación portuguesa por un importe cercano a 150 euros»³⁵. En este caso, la relación jurídica administrativa de seguridad social implicada (obviamente, de carácter triangular) era la alemana, apareciendo regulada en sus aspectos generales en el Libro IV del Código alemán de Seguridad Social³⁶. Ahora bien, la concreta contingencia de seguridad social aquí controvertida era la contingencia contributiva de dependencia, regulada en el Libro XI del Código alemán de Seguridad Social³⁷. Ocurrió que una prestación derivada de esta contingencia contributiva se le reconoció a dicho emigrante portugués (literalmente, «a raíz de una estancia en Portugal a partir de diciembre de 2001, Bank

29. Véase Arufe Varela, Alberto, «La contribución de la emigración portuguesa a la lucha contra la explotación salarial en Alemania. Un estudio centrado en el análisis de jurisprudencia laboral alemana», ob. cit., pp. 73-74.

30. *Ibidem*, p. 77.

31. Asunto C-388/09 (João Filipe da Silva Martins).

32. Cfr. marginal 24.

33. *Ibidem*.

34. *Ibidem*.

35. *Ibidem*.

36. Acerca del Libro en cuestión, véase Arufe Varela, Alberto, «Los equívocos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el principio de automaticidad de las prestaciones. Su verificación a través del derecho alemán de la seguridad social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 77, 2008, pp. 197 y ss.

37. Al respecto, véase Arufe Varela, Alberto, *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier, Barcelona, 2019.



BKK le concedió una asignación de dependencia por importe de 205 euros mensuales desde el 1 de enero de 2002»³⁸, suscitándose el problema por causa del hecho de que el mismo retornó a su país. Pretendía seguir cobrando en Portugal dicha prestación alemana por dependencia, habiendo llegado a litigar ante el Tribunal Federal de Seguridad Social o «*Bundessozialgericht*», que tuvo dudas acerca de si la prestación en cuestión resultaba o no exportable, por lo que planteó ante el Tribunal de Luxemburgo la correspondiente cuestión prejudicial, construida sobre la base de que en Portugal no existen prestaciones derivadas de la contingencia contributiva de dependencia que fuesen comparables³⁹. El Tribunal de Luxemburgo respondió a esta cuestión prejudicial con un fallo que considero extraordinariamente relevante no sólo para Portugal⁴⁰, sino también para otros países del sur de Europa (por ejemplo, España o Italia) que tampoco se encuentran alineados con el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en lo que concierne a la regulación de la contingencia contributiva de dependencia⁴¹. Lo que resolvió al respecto el Tribunal de Luxemburgo, contestando la cuestión prejudicial, fue literalmente lo siguiente: «Los artículos 15 y 27 del Reglamento (CEE) no 1408/71 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que una persona en una situación como la que es objeto del litigio principal, que percibe una pensión de jubilación de los organismos del seguro de vejez tanto de su Estado miembro de origen [Portugal] como del Estado miembro en el que ha transcurrido

38. Cfr. marginal 25.

39. Literalmente, «¿Es compatible con las disposiciones del Derecho primario y/o derivado de la Comunidad Europea en materia de libre circulación y seguridad social de los trabajadores migrantes (en especial, los artículos 39 CE y 42 CE y los artículos 27 y 28 del Reglamento no 1408/71), que un antiguo trabajador por cuenta ajena que percibe una pensión de jubilación tanto del antiguo Estado de empleo como del Estado de origen, y que ha obtenido en el antiguo Estado de empleo el derecho a una asignación de dependencia a causa de una situación de dependencia, pierda ese derecho tras regresar a su Estado de origen?» (marginal 34).

40. Sobre el tema, véase Silveiro de Barros, Mário, «La protección social por dependencia en Portugal. Un estudio de Derecho comparado, comunitario europeo e internacional», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 12, 2017, pp. 201 y ss.; Silveiro de Barros, Mário, «La protección social de las personas dependientes en Portugal», *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 8, 2017, pp. 142 y ss.; también, Silveiro de Barros, Mário, «La protección social de las personas mayores en Portugal. El sistema de protección de la dependencia», en Salvador Perán Quesada y Francisco Vila Tierno (Directores), *La protección de seguridad social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Bomarzo. Albacete. 2022, pp. 659 y ss.

41. Al respecto, véase Martínez Girón, Jesús, «La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán», *Revista de Derecho Social*, núm. 72, 2015, pp. 59 y ss.; Martínez Girón, Jesús, «Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Sobre la nueva Ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44, 2016, pp. 1 y ss.; Arufe Varela, Alberto, «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por «vivienda compartida»», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 34, 2023, pp. 133 y ss.; Arufe Varela, Alberto, «Un reto inaplazable para una seguridad social del siglo XXI, especialmente desde la perspectiva del Derecho comparado: el reconocimiento de la dependencia como riesgo, y su configuración como contingencia contributiva», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 36, 2023, pp. 151 y ss.; así como, Arufe Varela, Alberto, «Inconformismo alemán, en comparación con la autocomplacencia española, respecto de la regulación de la protección por dependencia, en cuanto que verdadera contingencia de seguridad social del siglo XXI. A propósito de la Ley alemana de Apoyo y alivio para la atención por dependencia de 2023», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 40, 2024, pp. 173 y ss.



la mayor parte de su vida profesional [Alemania], y que se ha trasladado de este último Estado miembro a su Estado miembro de origen, pueda seguir disfrutando, en virtud de una afiliación facultativa continuada a un régimen específico de seguro de dependencia en el Estado miembro en el que ha transcurrido la mayor parte de su vida profesional, de una prestación en metálico correspondiente a dicha afiliación, en particular en el supuesto de que no existan en el Estado miembro de residencia prestaciones correspondientes al riesgo específico de dependencia, supuesto cuya certeza incumbe verificar al tribunal remitente»⁴².

III. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A EMPRESARIOS PORTUGUESES ACTUANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

A mis concretos efectos, otra resolución judicial que considero relevante es la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 enero 2025⁴³, relativa ahora a una cuestión prejudicial de seguridad social [que implicaba, además, la necesidad de interpretar el Reglamento (CE) núm. 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social] planteada por un tribunal penal belga. El punto de conexión portugués aquí implicado era un empresario portugués actuante en Bélgica, cuya actuación allí sólo podía ser considerada jurídicamente reprochable, al constar probado que «un empresario portugués, empleó, a través de varias sociedades, a 650 trabajadores de nacionalidad portuguesa que, durante los años 2012 a 2017, fueron desplazados al territorio del Reino de Bélgica para trabajar en obras de construcción en dicho Estado miembro»⁴⁴, teniendo en cuenta que «tal desplazamiento se efectuó, en esencia, mediante documentos que revestían la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos, de conformidad con el Reglamento n.º 883/2004, por la institución portuguesa competente para expedir este tipo de certificados, con el fin de acreditar ... la afiliación de los trabajadores afectados al régimen de seguridad social portugués durante el período de desplazamiento»⁴⁵, de manera que el «órgano jurisdiccional [belga] constató ... que los documentos que revestían la forma de certificados A 1 presentados por ...[el empresario portugués] eran documentos falsos que no habían sido emitidos por las autoridades portuguesas, lo que el acusado en el litigio principal no negó ..., que las sociedades, creadas o gestionadas por este último, a través de las cuales los trabajadores afectados fueron desplazados a Bélgica no ejercían ninguna actividad sustancial en Portugal en el sector de la construcción y no tenían otro objeto que el

42. Cfr. su "Fallo", párrafo primero.

43. Asunto C-421/23 (EX).

44. Cfr. marginal 13.

45. *Ibidem*.



de suministrar mano de obra barata en Bélgica»⁴⁶. Según la doctrina científica comparatista que considero más apremiante⁴⁷, el Reino de Bélgica no suele considerarse un Estado significativamente comparativo, aunque —a la vista del Derecho interno mencionado en esta Sentencia— resulte evidente que la relación jurídica administrativa belga de seguridad social es triangular (y por tanto, estándar), siendo uno de los tres vértices del triángulo en cuestión aquí en juego, precisamente el encarnado por el empresario. Este último se defendía, aun reconociendo expresamente la falsedad documental en que había incurrido, alegando que según el artículo 76 del Reglamento resultaba preceptivo llevar a cabo un procedimiento de diálogo antes de proseguir con las actuaciones, recordando que dicho procedimiento no se había llevado aquí a cabo. De ahí las dudas del tribunal penal belga, relativas a si ese precepto del Derecho derivado de la Unión Europea resultaba o no aplicable, también en actuaciones de naturaleza penal, como las practicadas en este caso⁴⁸. Pues bien, la respuesta del Tribunal de Luxemburgo fue afirmativa, cabiendo incluso considerarla de lógica, dada la primacía del Derecho de la Unión Europea sobre las legislaciones nacionales de los Estados miembros⁴⁹, aun en el caso de que se tratase de leyes penales. Más en concreto, lo que falló esta Sentencia —en lo más esencial— fue lo siguiente: «El Reglamento (CE) n.º 883/2004 ... debe interpretarse en el sentido de que—en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social— se aplica también cuando, en el marco de un procedimiento penal incoado contra ese empresario ante los órganos jurisdiccionales de este último Estado miembro por la comisión de fraudes en materia de seguridad social, dichos órganos jurisdiccionales constaten, sin que el propio empresario formule objeciones al respecto, que tales documentos son falsos»⁵⁰.

46. Cfr. marginal 15.

47. Véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier. Barcelona. 2023, pp. 7 y ss.

48. En lo más relevante, la cuestión prejudicial se planteaba en los siguientes términos literales: “el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que [En una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social] se aplica también cuando, en el marco de un procedimiento penal incoado contra ese empresario, ante los órganos jurisdiccionales de este último Estado miembro, por la comisión de fraudes en materia de seguridad social, dichos órganos jurisdiccionales constaten, sin que el propio empresario formule objeciones al respecto, que tales documentos son falsos” (cfr. marginal 22).

49. En este sentido, véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, “Contratación temporal y a tiempo parcial”, en Susana Rodríguez Escanciano y Henar Álvarez Cuesta (Directoras), *Avanzando en transiciones justas en la Unión Europea: el trabajo decente como motor de cambio*, Tirant lo Blanch. Valencia. 2024, pp. 167 y ss.

50. Cfr. su «Fallo», apartado 1).



IV. RASTROS RELEVANTES RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES EMIGRANTES EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA POR LAS ENTIDADES GESTORAS PORTUGUESAS, EN CUANTO QUE PARTE DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE SEGURIDAD SOCIAL, EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Confieso que no ha resultado fácil hallar una resolución judicial relativa al vértice de la relación triangular distinto de los dos ya tratados (obviamente, el vértice relativo a la entidad gestora de la seguridad social), supuesto siempre que el caso implicado se refiriese a los Reglamentos comunitarios de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social. En este tema, además, el caso portugués es muy singular, puesto que —como doctrinalmente se ha puesto de relieve— existe en Portugal una relación administrativa de seguridad social, una relación laboral de seguridad social y una relación mixta de seguridad social⁵¹. Ahora bien, creo que se ajusta a mis parámetros el caso enjuiciado por una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 octubre 2011⁵², que ya no se refiere al enjuiciamiento de una cuestión prejudicial, sino al enjuiciamiento de un caso de incumplimiento por la República Portuguesa de los Tratados, denunciado ante el Tribunal de Luxemburgo por la Comisión Europea. En el cuerpo de esta Sentencia, me parece clave la afirmación de que la norma portuguesa cuestionada era «el Decreto-ley nº 177/92 [, que] regula la asistencia médica en el extranjero de los afiliados al servicio nacional de salud de Portugal»⁵³, puesto que dicha afirmación me permite extraer las tres siguientes conclusiones: 1) la asistencia sanitaria es inequívocamente una contingencia de seguridad social, cabiendo presumir incluso que se trataba de asistencia sanitaria derivada de riesgos comunes (estaba implicada, en consecuencia, la relación jurídica administrativa de seguridad social)⁵⁴; 2) se trataba de asistencia sanitaria en el extranjero, lo que me permite concluir que se trataba de una prestación de seguridad social cuyos beneficiarios podían ser lógicamente trabajadores portugueses emigrantes en el territorio de la Unión Europea; y 3) como en todas las contingencias de seguridad social, tiene que existir también aquí una entidad gestora, que es justamente el tercer vértice de la relación triangular de seguridad social que yo andaba buscando. Lo que alegaba la Comisión Europea era que «la República Portuguesa ... no se había ajustado a las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE, al subordinar en el Decreto-ley nº 177/92 el reembolso de los gastos relativos a prestaciones no hospitalarias efectuados en otro Estado miembro a la concesión de una autorización previa, que sólo se otorgaba en condiciones restrictivas»⁵⁵, dando por supuesto que la norma portuguesa cuestionada violaba una

51. Al respecto, véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, ob. cit., pp. 47 y ss.

52. Asunto C-255/09 (Comisión Europea contra República Portuguesa).

53. Cfr. marginal 3.

54. Al respecto, véase Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, ob. cit., pp. 131 y ss.

55. Cfr. marginal 9.



de las libertades estructurales sobre las que —desde sus orígenes—estaban construidas las Comunidades Europeas, dado que el artículo 49 invocado por la Comisión Europea se refiere a la libre prestación de servicios. La defensa del Gobierno portugués—a diferencia de lo sucedido en otros ámbitos litigiosos de competencia del Tribunal de Luxemburgo, como el de la prevención de riesgos laborales⁵⁶—no puede calificarse de especialmente brillante, al limitarse a afirmar—en esencia—, de un lado, que «“... le era difícil comprender que los servicios de salud pudieran estar sujetos a los principios del mercado interior ...”»⁵⁷; y de otro lado, que «“... la posición adoptada por el Estado portugués, basándose en la interpretación reiterada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, podía considerarse en términos amplios, y llevar a la conclusión de que la legislación de un Estado miembro puede subordinar a una autorización previa la cobertura de la asistencia sanitaria”»⁵⁸. Se explica, por todo ello, que el Tribunal de Luxemburgo fallase aquí que «la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE, al no prever, salvo en las circunstancias previstas en el Reglamento (CEE) nº 1408/71 ..., la posibilidad del reembolso de los gastos realizados en otro Estado miembro ... en los casos en los que en el Decreto-ley nº 177/92 ..., que regula los requisitos para el reembolso de los gastos médicos efectuados en el extranjero, reconoce la posibilidad de reembolso de los gastos por la referida asistencia, al someter su reembolso a la concesión de una autorización previa»⁵⁹.

V. LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO PORTUGUÉS, EN CONCEPTO DE *AMICUS CURIAE*, EN CUESTIONES PREJUDICIALES SOBRE LOS REGLAMENTOS DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA PLANTEADAS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

195

Desde el punto de vista portugués, sorprende el estado de cosas existente en España en lo tocante al planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Luxemburgo, al ser notorio que sólo los tribunales laborales españoles plantean centenares y centenares de ellas, en todas las ramas del ordenamiento jurídico⁶⁰, incluido el Derecho de la Seguridad Social y, dentro de él, la concreta parcela regulada por los

56. Al respecto, véase Arufe Varela, Alberto, «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre incumplimientos por los Estados miembros de sus deberes de transposición de las Directivas marco y “específicas” en materia de seguridad y salud laboral», *Tribuna Social*, núm. 221, 2009, pp. 8 y ss.

57. Cfr. marginal 10.

58. *Ibidem*.

59. Cfr. su «Fallo», apartado 1).

60. Sobre el tema, realizando comparaciones cuantitativas, véase Pereira Coutinho, “Os Juízes Portugueses e o Reenvio Prejudicial”, en Maria Luísa Duarte, Luís Fernandes y Francisco Pereira Coutinho (Coordinadores), *20 Anos de Jurisprudência da União sobre Casos Portugueses: o que fica do diálogo entre os juízes portugueses e o Tribunal de Justiça da União Europeia*, Instituto Diplomático. Lisboa. 2011, pp. 13 y ss. Clásico, además, Moitinho de Almeida, José Carlos, *O reenvio prejudicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*, Almedina. Coimbra. 1992, pp. 5 y ss. Más reciente, Lourenço, Luísa, “O reenvio prejudicial para o TJUE e os pareceres consultivos do Tribunal EFTA”, *Julgar*, núm. 35, pp. 187 y ss., 2018.

Reglamentos de coordinación de sistemas de seguridad social de la Unión Europea⁶¹. En cambio, salvo error u omisión míos inadvertidamente cometidos, los tribunales portugueses nunca han planteado cuestiones prejudiciales relativas a este último tema, aunque sí las haya respecto de otros, con la reseñable particularidad —que es casi un tema tabú en España⁶²— de que el Tribunal Constitucional portugués sí ha «dialogado» con el Tribunal de Luxemburgo sobre algún asunto de interpretación del Derecho de la Unión Europea⁶³. Lo que sí ocurre en Portugal es que el Gobierno de la Nación realice observaciones al hilo de cuestiones prejudiciales planteadas desde los tribunales de otros Estados miembros de la Unión Europea, comportándose —con terminología creada, con claridad, en el Derecho procesal de los Estados Unidos— como si fuese un «amigo de la curia» o «*amicus curiae*», teniendo en cuenta que en este caso la «curia» aludida es el Tribunal de Luxemburgo⁶⁴. Tras una compulsa, creo que exhaustiva, de la base de datos Curia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, puedo afirmar que el Gobierno portugués se ha comportado como «amigo» del Tribunal de Luxemburgo en al menos siete ocasiones, todas ellas relativas a cuestiones prejudiciales sobre los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea, planteadas —repito— desde tribunales nacionales de otros Estados miembros distintos de Portugal. De entre estos siete casos, creo yo que debo destacar las observaciones realizadas en las Sentencias del Tribunal de Luxemburgo de 30 junio 2011 y de 23 enero 2025, a que me referí antes⁶⁵, relativas ambas —recuérdese— a ciudadanos portugueses, implicados a título de trabajador o de empresario, en la correspondiente relación jurídica de seguridad social debatida⁶⁶. En la primera de dichas Sentencias, se hace constar lo siguiente: «El Gobierno portugués puntualiza en sus observaciones escritas que el Derecho portugués no prevé prestaciones específicas para situaciones de dependencia. El servicio nacional de salud no se condiciona a requisitos de seguro, y las prestaciones dinerarias proporcionadas por ese servicio no se han concebido para atender a tales situaciones. No obstante,

61. Al respecto, véase Gárate Castro, Javier y Maneiro Vázquez, Yolanda (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a M^a. Emilia Casas Baamonde*, Universidad de Santiago de Compostela-Servicio de Publicaciones. Santiago de Compostela. 2020, pp. 11 y ss.

62. Al respecto, véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, «El abogado laboralista ante la cuestión prejudicial europea», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 21, 2017, pp. 150 y ss.

63. Consta en el asunto C-136/21, aunque finalmente no dio lugar a su terminación por medio de Sentencia. Sobre el tema de fondo, véase Tavares Lanceiro, Rui, «Notas sobre o Conhecimento do Recurso Previsto na Alínea i) do n.º 1 do Artigo 70.º da LTC Quando Está em Causa a Integração Europeia – em Jeito de Comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 711/2020», *Revista Portuguesa de Direito Constitucional*, núm. 2, pp. 81 y ss., 2022. En relación con la primera cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional español, véase Nogueira Guastavino, Magdalena, «De la primera cuestión prejudicial española a la primera planteada por el Tribunal Constitucional: A vueltas con el principio de irregresividad, el caso Giménez Zaera», *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 102, 2013, pp. 35 y ss.

64. Sobre el tema, véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, «El “*amicus curiae*” en el contencioso judicial norteamericano de seguridad social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 2, 2015, pp. 195 y ss.

65. *Supra*, núm. II y núm. III, respectivamente.

66. Las otras cinco constan en Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 febrero 2006 (asunto C-286/03, Hosse), de 18 julio 2006 (asunto C-372/02, Adanez Vega), de 18 julio 2006 (asunto C-50/05, Nikula), de 15 enero 2015 (asunto C-179-13, Evans) y de 29 octubre 2020 (asunto C-243-19, Veselibas Ministrija).



los jubilados, inválidos o supervivientes en situación de dependencia pueden obtener en virtud de la legislación portuguesa un complemento de pensión en función del grado de dependencia»⁶⁷. En la segunda, por su parte, se hace referencia a que «de las observaciones del Gobierno portugués se desprende que, en el marco del diálogo entablado entre las instituciones belga y portuguesa competentes, la institución portuguesa constató, por una parte, que las sociedades a través de las cuales el acusado en el litigio principal desplazó a los trabajadores afectados mediante documentos que revestían la forma de certificados A 1 no ejercían ninguna actividad sustancial en Portugal en el sector de la construcción y no tenían otro objeto que el de suministrar mano de obra barata en Bélgica»⁶⁸.

VI. CONCLUSIONES

A diferencia de lo que sucede en España, cabe calificar de muy parcos a los tribunales portugueses competentes en materia de seguridad social (bien laborales, bien contencioso-administrativos) a la hora de plantear cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Luxemburgo sobre asuntos de Derecho de la Seguridad Social. A pesar de este hecho, mi trabajo de investigación prueba que es posible encontrar rastros de los tres sujetos implicados en la relación jurídica de seguridad social en la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, a propósito precisamente del tema que a mí me interesaba tratar, que es el de la interpretación de los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea. Esos rastros se explican por causa de que Portugal es tradicionalmente un país de emigración, focalizándose sus flujos migratorios, entre otros países, a muy diversos Estados miembros de la Unión Europea. En el primer caso del Tribunal de Luxemburgo que aquí se ha analizado, aparece implicado un emigrante portugués que trabajaba en Alemania, en la cuestión prejudicial sobre los citados Reglamentos de coordinación de la Unión Europea planteada por el máximo órgano de la jurisdicción alemana de seguridad social (esto es, el Tribunal Federal de Seguridad Social o «*Bundessozialgericht*»), refiriéndose el asunto enjuiciado a un tema de candente actualidad no sólo en Portugal, sino también en otros países del sur de Europa (España incluida), que es el de la exportación de las prestaciones contributivas alemanas de dependencia, el cual es —como se sabe—un tema muy deficientemente regulado en mi país, hasta el punto incluso de no existir ningún par portugués de la contingencia contributiva alemana a que dicha Sentencia hacía referencia. En el segundo caso estudiado por mí, aparece implicado un empresario portugués en cuanto que otro vértice de la relación jurídica de seguridad social, habiéndose planteado la cuestión prejudicial desde un tribunal penal belga, por causa de la actuación fraudulenta de dicho empresario en el territorio de este otro Estado miembro de la Unión Europea, exigiendo de nuevo la resolución de esta

67. Cfr. marginal 23.

68. Cfr. marginal 61.



cuestión prejudicial la interpretación de los reglamentos de coordinación a que vengo haciendo referencia. En fin, el tercer vértice de la relación jurídica de seguridad social (que es el encarnado por las entidades gestoras de la seguridad social) se encuentra reflejado en una tercera Sentencia del Tribunal de Luxemburgo analizado por mí, en el que dicho Tribunal condenó a la República Portuguesa por incumplimiento de los Tratados y a instancia de la Comisión Europea en un asunto en que de nuevo aparecían implicados los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea. En fin, doy cuenta asimismo en este trabajo de las intervenciones del Gobierno portugués, a título de «*amicus curiae*», en cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Luxemburgo por tribunales distintos de los tribunales portugueses, refiriéndose estas intervenciones—en línea con la temática abordada por este trabajo de investigación— de nuevo a la interpretación de los Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea, habiendo considerado yo especialmente relevantes las alegaciones efectuadas por el Gobierno portugués en relación con los dos primeros vértices de la relación jurídica de seguridad social (esto es, el trabajador beneficiario y el empresario), protagonistas de las dos primeras Sentencias del Tribunal de Luxemburgo aquí analizadas, y a que antes hice referencia.

Bibliografía

- Arufe Varela, Alberto, "Los equívocos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el principio de automaticidad de las prestaciones. Su verificación a través del derecho alemán de la seguridad social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social Internacional y Comunitario*, núm. 77, 2008.
- Arufe Varela, Alberto, «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre incumplimientos por los Estados miembros de sus deberes de transposición de las Directivas marco y "específicas" en materia de seguridad y salud laboral», *Tribuna Social*, núm. 221, 2009.
- Arufe Varela, Alberto, "La Sentencia del Tribunal Federal alemán de Trabajo de 22 abril 2009, sobre usura salarial. Estudio contextualizador y comparado con el Derecho español, y traducción castellana", *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. II, 2010.
- Arufe Varela, Alberto, "La contribución de la emigración portuguesa a la lucha contra la explotación salarial en Alemania. Un estudio centrado en el análisis de jurisprudencial laboral alemana", en el vol. *Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, vol. I, Universidad Católica Portuguesa, Lisboa, 2015.
- Arufe Varela, Alberto, *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier, Barcelona, 2019.
- Arufe Varela, Alberto, «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por "vivienda compartida"», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 34, 2023.
- Arufe Varela, Alberto, "Un reto inaplazable para una seguridad social del siglo XXI, especialmente desde la perspectiva del Derecho comparado: el reconocimiento de la dependencia como riesgo, y su configuración como contingencia contributiva", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 36, 2023.

- Arufe Varela, Alberto, "Inconformismo alemán, en comparación con la autocomplacencia española, respecto de la regulación de la protección por dependencia, en cuanto que verdadera contingencia de seguridad social del siglo XXI. A propósito de la Ley alemana de Apoyo y alivio para la atención por dependencia de 2023", *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 40, 2024.
- Arufe Varela, Alberto y Martínez Girón, Jesús, "El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y su aplicación por los tribunales laborales españoles", *Empresas y Trabajadores. Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 2, 2026.
- Bacelar Gouveia, Jorge, *Manual de Direito Constitucional. I- Teoria geral do Direito Constitucional. Estado, constitucionalismo e Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2025.
- Gárate Castro, Javier y Maneiro Vázquez, Yolanda (Directores), *Las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales sobre política social planteadas por órganos jurisdiccionales españoles. Estudios ofrecidos a M^a. Emilia Casas Baamonde*, Universidad de Santiago de Compostela-Servicio de Publicaciones, Santiago de Compostela, 2020.
- Gomes Canotilho, Jose Joaquim, *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2018.
- Lourenço, Luísa, "O reenvio prejudicial para o TJUE e os pareceres consultivos do Tribunal EFTA", *Julgar*, núm. 35, 2018.
- Martínez Girón, Jesús, "La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán", *Revista de Derecho Social*, núm. 72, 2015.
- Martínez Girón, Jesús, "Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Sobre la nueva Ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44, 2016.
- Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, «El "amicus curiae" en el contencioso judicial norteamericano de seguridad social», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 2, 2015.
- Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, "El abogado laboralista ante la cuestión prejudicial europea", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 21, 2017.
- Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier, Barcelona, 2023.
- Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, "Contratación temporal y a tiempo parcial", en Susana Rodríguez Escanciano y Henar Álvarez Cuesta (Directoras), *Avanzando en transiciones justas en la Unión Europea: el trabajo decente como motor de cambio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- Moitinho de Almeida, José Carlos, *O reenvio prejudicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*, Almedina, Coimbra, 1992.
- Nogueira Guastavino, Magdalena, "De la primera cuestión prejudicial española a la primera planteada por el Tribunal Constitucional: A vueltas con el principio de irregresividad, el caso Giménez Zaera", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 102, 2013.
- Pereira Coutinho, "Os Juízes Portugueses e o Reenvio Prejudicial", en Maria Luísa Duarte, Luís Fernandes y Francisco Pereira Coutinho (Coordinadores), *20 Anos de Jurisprudência da União sobre Casos Portugueses: o que fica do diálogo entre os juízes portugueses e o Tribunal de Justiça da União Europeia*, Instituto Diplomático, Lisboa, 2011.
- Rebelo de Sousa, Marcelo, *Constituição da República Portuguesa comentada*, Lex, Lisboa, 2000.
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, "El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 26, 2011.
- Sánchez-Rodas Navarro, Cristina, "Aproximación a la coordinación de regímenes de seguridad social en el Reglamento 883/2004 y en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social", *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 1, núm. 2, 2016.



- Santos Silva, Nuno, «Las “pensiones europeas” en el Derecho portugués de la Seguridad Social. Análisis introductorio, comparado con el Derecho español, de las fuentes relativas al tema», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 44, 2025.
- Santos Silva, Nuno, “La complejidad jurídica extrema de los expedientes administrativos a los que se aplican los Reglamentos de la Unión Europea de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los Estados miembros. Un análisis inductivo de jurisprudencia portuguesa comparada con el Derecho español sobre el tema”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 46, 2026.
- Santos Silva, Nuno, “El cumplimiento por Portugal de los preceptos de la Carta Social Europea revisada en materia de seguridad social. Un análisis comparado con el Derecho español, por la vía de control de informes gubernamentales”, *Lex social. Revista de los Derechos Sociales*, vol. 16, núm. 1, 2026.
- Sierra Benítez, Esperanza Macarena, “Cuestiones relativas al ámbito de aplicación subjetivo y material del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, en Eva Garrido Pérez (Coordinadora), *Protección social en España, en la Unión Europea y en el Derecho Internacional*, Laborum, Murcia, 2017.
- Silveiro de Barros, Mário, “La protección social de las personas dependientes en Portugal”, *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 8, 2017.
- Silveiro de Barros, Mário, “La protección social por dependencia en Portugal. Un estudio de Derecho comparado, comunitario europeo e internacional”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 12, 2017.
- Silveiro de Barros, Mário, “La protección social de las personas mayores en Portugal. El sistema de protección de la dependencia”, en Salvador Perán Quesada y Francisco Vila Tierno (Directores), *La protección de seguridad social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, Bomarzo, Albacete, 2022.
- Silveiro de Barros, Mário, *Direito da Segurança Social*, Almedina, Coimbra, 2024.
- Tavares Lanceiro, Rui, “Notas sobre o Conhecimento do Recurso Previsto na Alínea i) do n.º 1 do Artigo 70.º da LTC Quando Está em Causa a Integração Europeia – em Jeito de Comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 711/2020”, *Revista Portuguesa de Direito Constitucional*, núm. 2, 2022.