

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Décima, Sentencia de 7 Mar. 2018, C-651/2016

Ponente: Biltgen, François.

En el asunto C-651/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Augstākā tiesa (Tribunal Supremo, Letonia), mediante resolución de 9 de diciembre de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de diciembre de 2016, en el procedimiento entre

DW

y

Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. E. Levits, Presidente de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet y F. Biltgen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de DW, por ella misma;
- en nombre del Gobierno letón, por las Sras. I. Kucina y A. Bogdanova, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. I. Naglis y M. Kellerbauer, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 45 TFUE y del artículo 4 TUE, apartado 3.

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre DW y la Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra (Instituto nacional de la seguridad social, Letonia), en relación con la determinación del importe de la prestación de maternidad que se ha de conceder a DW.

Marco jurídico

3. Los apartados 1, 6 y 7 del artículo 31 del Likums «Par maternitātes un slimības apdrošināšanu» (Ley relativa al seguro de maternidad y de enfermedad) (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, n.º 182, p. 465), disponen lo siguiente:

«1) A efectos del cálculo de una prestación estatal de seguridad social, la base media de cotización se determinará a partir de la base de cotización de la persona asegurada durante un

período de doce meses, que finalizará dos meses antes del mes en el que se produzca la contingencia [...]

[...]

6) Si, durante parte del período tomado en cuenta para calcular la base media de cotización establecida en el apartado 1 [...], la persona asegurada no ha estado registrada como cotizante a la seguridad social o se encontraba en situación de licencia sin sueldo, para el cálculo de las prestaciones de maternidad o de paternidad, la base media de cotización relativa a esta parte del período, así como a las partes del período para las que no existe base de cotización debido a que la persona estaba en situación de licencia sin sueldo, excluyendo el período en que se encontraba en situación de licencia sin sueldo por cuidado de hijos, se establecerá en el 70 % del importe de la base media de cotización mensual en el Estado.

7) Si, durante parte del período tenido en cuenta para determinar la base media de cotización establecida en el apartado 1 [...], la persona asegurada no ha tenido una base media de cotización a causa de hallarse en situación de incapacidad laboral, en situación de permiso de embarazo y de maternidad, en situación de permiso de paternidad, en situación de permiso no retribuido por cuidado de hijos, o en situación de permiso parental, la base media de cotización se fijará en la del período de referencia, para cuyo cálculo se excluirán los días en que la persona asegurada haya estado en situación de incapacidad temporal, en situación de permiso de embarazo o de maternidad, en situación de permiso de paternidad, en situación de licencia sin sueldo por cuidado de hijos y en situación de permiso parental.»

4. Con arreglo al artículo 7 de los Ministru kabineta noteikumi Nr. 270 «Vidējās apdrošināšanas iemaksu algas aprēķināšanas kārtība un valsts sociālās apdrošināšanas pabalstu piešķiršanas, aprēķināšanas un izmaksas kārtība» (Decreto del Consejo de Ministros n.º 270, relativo al cálculo de la base media de cotización y a la concesión, cálculo y abono de las prestaciones estatales de seguridad social), de 27 de julio de 1998 (*Latvijas Vēstnesis*, 1998, n.º 223/224, p. 1284):

«7. Para calcular la base media de cotización del trabajador, la base de cotización incluirá todo rendimiento del trabajo obtenido por el trabajador en el período establecido en el artículo 31, apartado 1, de la Ley relativa al seguro de maternidad y de enfermedad:

7.1 como trabajador por cuenta ajena

7.1.1 de un empleador, al cual, el día en que se produce la contingencia, el trabajador se halle vinculado por una de las relaciones jurídicas recogidas en el artículo 1, apartado 2, de la Ley relativa a la seguridad social estatal que fundamentan la obtención de una base de cotización.»

5. El artículo 8 del mencionado Decreto dispone:

«En todos los supuestos recogidos en el artículo 7 del presente Decreto, a efectos de la concesión de prestaciones estatales de seguridad social, la base media de cotización se calculará con arreglo a la siguiente fórmula:

$Vd = (A1 + A2 \dots + A12)/D$, donde

Vd = la base media de cotización diaria [...]

A1, A2 ... = el importe de la base de cotización percibida como rendimiento del trabajo del mes correspondiente del período de doce meses establecido en el artículo 31, apartado 1, de la Ley relativa al seguro de maternidad y de enfermedad, calculada excluyendo las primas, bonificaciones, prestaciones y otras retribuciones que el empresario, con arreglo a lo establecido en un convenio colectivo o el contrato de trabajo, haya abonado a la persona durante el tiempo en que esta se encuentre en situación de incapacidad laboral temporal o en situación de permiso por embarazo o de maternidad, de licencia sin sueldo por cuidado de hijos o de permiso parental;

D = número de días del período establecido en el artículo 31, apartado 1, de la Ley relativa al seguro de maternidad y de enfermedad, excluidos los días no trabajados por hallarse en situación de incapacidad temporal percibiendo una prestación, en situación de permiso por embarazo o de

maternidad, en situación de permiso de paternidad, en situación de licencia sin sueldo por cuidado de hijos y en situación de permiso parental.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

6. El 2 de enero de 2014, DW solicitó al Instituto Nacional de la Seguridad Social que se le concediera una prestación de maternidad durante su permiso por embarazo. El 2 de abril de 2014, solicitó además que se le concediera esta prestación durante su permiso de maternidad.

7. El Instituto Nacional de la Seguridad Social concedió a la recurrente las mencionadas prestaciones desde el 2 de enero hasta el 12 de marzo de 2014 y desde el 13 de marzo hasta el 21 de mayo de 2014, respectivamente. El importe de la prestación de maternidad se fijó en el 80 % de la base media de cotización diaria, la cual se estableció teniendo en cuenta los ingresos percibidos por DW en el período de doce meses comprendido entre el 1 de noviembre de 2012 y el 31 de octubre de 2013 y el número de días de ese período. Dado que, durante once de los doce meses del período de referencia, DW había prestado servicios en una institución de la Unión Europea y, por tanto, no había estado registrada como trabajadora por cuenta ajena en Letonia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en virtud del artículo 31, apartado 6, de la Ley relativa al seguro de enfermedad y maternidad, fijó la base de cotización de la recurrente para cada uno de estos meses en el 70 % de la base media de cotización mensual en el Estado miembro en cuestión, esto es, en 395,70 euros. En cambio, en lo que atañe al mes en el que DW estuvo registrada como trabajadora y había cotizado en Letonia, se tuvo en cuenta su base de cotización de dicho mes, a saber, 1 849,73 euros.

8. DW interpuso un recurso contencioso ante la administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Letonia), al objeto de obtener un nuevo cálculo del importe de su prestación. Ese tribunal estimó la demanda basándose tanto en las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la coordinación de los sistemas de Seguridad Social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1), como en las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre circulación de los trabajadores.

9. La Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo, Letonia) estimó el recurso de apelación interpuesto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Dicho tribunal consideró que el Reglamento n.º 883/2004, que preconiza la totalización de los períodos cotizados para adquirir un derecho, no es de aplicación al caso de autos, dado que el Derecho letón no exige ningún período previo de afiliación a la seguridad social letona para conceder el derecho a la prestación de maternidad. Ese tribunal dedujo a partir de ello que el cálculo de esa prestación se había efectuado de forma correcta teniendo en cuenta únicamente el Derecho letón.

10. DW interpuso recurso de casación contra esa sentencia ante la Augstākā tiesa (Tribunal Supremo, Letonia), alegando que las modalidades de cálculo de esa prestación eran contrarias a los artículos 45 TFUE a 48 TFUE y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 16 de febrero de 2006, Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107). Según DW, para calcular la prestación que se ha de conceder procede no tener en cuenta los períodos de cotización a las instituciones de la Unión y añadir el importe de la prestación al que habría percibido si hubiera trabajado en Letonia durante todo el período de referencia. A su juicio, el objetivo de la prestación de que se trata, valorizar la prestación de maternidad de las personas que han trabajado garantizando al mismo tiempo unos ingresos mínimos a las personas sin empleo, corrobora esta conclusión.

11. Por su lado, el Instituto Nacional de la Seguridad Social considera que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la totalización de los períodos de actividad a efectos del establecimiento del derecho a las prestaciones familiares no es aplicable al supuesto del caso de autos, relativo al cálculo del importe de la prestación de maternidad.

12. El tribunal remitente alberga dudas en cuanto a si las disposiciones del Derecho letón relativas al cálculo del importe de la prestación de maternidad son conformes con el Derecho de la Unión. Sobre este particular, observa que DW está en una situación desventajosa tras haber

ejercido su libertad de circulación prestando servicios en una institución de la Unión. En efecto, la base de cotización media aplicada por el Derecho letón a los once meses en los que DW prestó servicios en una institución de la Unión es considerablemente inferior a la aplicada al restante mes de trabajo, efectuado por DW en Letonia. Según el tribunal remitente, el método de cálculo aplicado para determinar la prestación de maternidad conduce en realidad a que el importe de dicha prestación dependa de la duración del período de actividad en Letonia del trabajador de que se trate.

13. En este contexto, el tribunal remitente recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en virtud de la cual una normativa de esta índole puede constituir una restricción a la libre circulación de los trabajadores, prohibida por el artículo 45 TFUE. A su juicio, esta normativa tampoco puede admitirse habida cuenta del deber de cooperación y de asistencia leales que recae sobre los Estados miembros y que se expresa en la obligación establecida en el artículo 4 TUE, apartado 3 (sentencias de 16 de diciembre de 2004, *My*, C-293/03, EU:C:2004:821, apartados 45 a 48; de 16 de febrero de 2006, *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, apartados 16 y 17, y de 4 de febrero de 2015, *Melchior*, C-647/13, EU:C:2015:54, apartados 26 y 27).

14. En estas circunstancias, la Augstākā tiesa (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse el artículo 4 [TUE], apartado 3, [...] y el artículo 45 [TFUE], apartados 1 y 2, [...] en el sentido de que no se oponen a una normativa de un Estado miembro como la del litigio principal, que, a efectos de la determinación del importe de la prestación de maternidad, no excluye del período de doce meses que ha de utilizarse para calcular la base media de cotización los meses en los que la persona trabajó en una institución de la Unión Europea y estuvo cubierta por el régimen común del seguro de [la Unión], sino que, al estimar que durante dicho período la persona no estuvo asegurada en Letonia, equipara sus ingresos a la base media de cotización en el Estado, lo cual puede reducir sustancialmente el importe de la prestación de maternidad concedida en comparación con el posible importe de la prestación que la persona habría podido percibir si en el período considerado para el cálculo no hubiera ido a trabajar a una institución de la Unión [...], sino que hubiera estado empleada en Letonia?»

Sobre la cuestión prejudicial

15. Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4 TUE, apartado 3, y el artículo 45 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal, que, a efectos de determinar la base media de cotización para el cálculo de la prestación de maternidad, asimila los meses del período de referencia durante los que la interesada ha prestado servicios en una institución de la Unión y no ha estado afiliada al régimen de seguridad social de dicho Estado miembro a un período de desempleo y les aplica la base media de cotización en dicho Estado miembro, lo que tiene por efecto reducir sustancialmente el importe de la prestación de maternidad concedido a dicha persona en relación con el que esta habría podido obtener si hubiera ejercido una actividad profesional únicamente en ese mismo Estado miembro.

16. Con carácter previo, debe recordarse que, si bien los Estados miembros conservan su competencia para organizar sus sistemas de seguridad social, determinando, en particular, las condiciones de concesión de prestaciones en materia de seguridad social, deben no obstante respetar el Derecho de la Unión al ejercitar dicha competencia y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de los trabajadores (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de abril de 2008, *Gouvernement de la Communauté française y Gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, apartado 43; de 21 de enero de 2016, *Comisión/Chipre*, C-515/14, EU:C:2016:30, apartado 38, y de 6 de octubre de 2016, *Adrien y otros*, C-466/15, EU:C:2016:749, apartado 22).

17. En consecuencia, debe examinarse si las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de los trabajadores son aplicables a una situación como la que constituye el objeto del litigio principal. Si ese es el caso, procederá analizar a continuación, por una parte, si una

normativa nacional como la controvertida en el litigio principal constituye un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores y, por otra parte, en caso de que así sea, si este obstáculo puede estar objetivamente justificado.

18. En primer lugar, en lo que atañe a la aplicabilidad de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de los trabajadores, cabe recordar que de reiterada jurisprudencia se desprende que un nacional de la Unión, independientemente de su lugar de residencia y de su nacionalidad, que haya hecho uso del derecho a la libre circulación de los trabajadores y que haya ejercido una actividad profesional en un Estado miembro distinto del de su origen está incluido en el ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE (sentencias de 16 de febrero de 2006, *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, apartado 14, y *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, apartado 11 y jurisprudencia citada).

19. Por otro lado, un nacional de la Unión que trabaje en un Estado miembro diferente de su Estado de origen y que haya aceptado un empleo en una organización internacional también está comprendido dentro del ámbito de aplicación de dicha disposición (véanse, en particular, en este sentido, las sentencias de 16 de febrero de 2006, *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, apartado 15, y *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, apartado 12 y jurisprudencia citada, y de 4 de julio de 2013, *Gardella*, C-233/12, EU:C:2013:449, apartado 25). En efecto, dicho nacional no pierde la condición de trabajador, en el sentido del artículo 45 TFUE, por ocupar un empleo en una organización internacional (sentencia de 4 de julio de 2013, *Gardella*, C-233/12, EU:C:2013:449, apartado 26).

20. De lo anterior se deduce que la situación del DW está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE.

21. Por lo que respecta, en segundo lugar, a si la aplicación de una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal supone una restricción a la libre circulación de los trabajadores, procede recordar que el conjunto de disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas tiene por objeto facilitar a los nacionales de la Unión el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en todo el territorio de la Unión y se opone a las medidas que podrían perjudicar a los nacionales que deseen ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro (sentencias de 16 de febrero de 2006, *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, apartado 17, y *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, apartado 14 y jurisprudencia citada; de 1 de abril de 2008, *Gouvernement de la Communauté française y gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, apartado 44, y de 21 de enero de 2016, *Comisión/Chipre*, C-515/14, EU:C:2016:30, apartado 39).

22. De este modo, las disposiciones que impidan o disuadan a un nacional de un Estado miembro de abandonar su Estado de origen para ejercer su derecho a la libre circulación constituyen obstáculos a dicha libertad aun cuando se apliquen con independencia de la nacionalidad de los trabajadores afectados (sentencias de 16 de febrero de 2006, *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, apartado 18, y *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, apartado 15 y jurisprudencia citada).

23. En efecto, el artículo 45 TFUE tiene por objeto, en particular, evitar que un trabajador que, en ejercicio de su derecho a la libre circulación, haya ocupado empleos en más de un Estado miembro sea tratado sin justificación objetiva de modo menos favorable que aquel que haya efectuado toda su actividad profesional en un solo Estado miembro (véanse, en particular, en este sentido, las sentencias de 7 de marzo de 1991, *Masgio*, C-10/90, EU:C:1991:107, apartado 17, y de 21 de enero de 2016, *Comisión/Chipre*, C-515/14, EU:C:2016:30, apartado 42).

24. En el presente asunto, se desprende de los autos remitidos al Tribunal de Justicia que, con arreglo a la legislación nacional aplicable, la trabajadora que no ha estado registrada como cotizante a la seguridad social nacional durante el período de referencia de doce meses debido a que ha prestado servicios en una institución de la Unión se asimila a una persona sin actividad profesional y recibe una prestación de maternidad de un importe mínimo, determinado sobre la base de cotización media en el Estado miembro de que se trate, mientras que la prestación de maternidad de la trabajadora que haya desarrollado toda su carrera profesional en este Estado

miembro se determinará sobre la base de las cotizaciones abonadas al sistema de seguridad social nacional durante el período de referencia.

25. Sobre este particular, procede señalar que, aunque la normativa nacional aplicable no somete, como tal, la concesión del derecho a la prestación de maternidad al requisito de haber estado afiliada a la seguridad social durante el período de referencia, no es menos cierto que la aplicación de las modalidades de cálculo de la prestación en cuestión conduce a un resultado similar, dado que el importe de la prestación concedida a una trabajadora que ha estado prestando servicios en una institución de la Unión es sustancialmente inferior al importe al que podría haber tenido derecho si hubiera trabajado en el territorio del Estado miembro de que se trata y cotizado a su régimen de seguridad social.

26. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que una normativa nacional que no tiene en cuenta, a efectos del cálculo de la cuantía del subsidio parental, los períodos de actividad cubiertos bajo el régimen común del seguro de enfermedad de la Unión puede disuadir a los nacionales de un Estado miembro de abandonar este para ejercer una actividad profesional en una institución de la Unión situada en el territorio de otro Estado miembro, puesto que, al aceptar un empleo en dicha institución, perderían la posibilidad de percibir, en virtud del régimen nacional del seguro de enfermedad, una prestación familiar a la que hubieran tenido derecho si no hubieran aceptado dicho empleo (sentencias de 16 de febrero de 2006, Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, apartado 19, y Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, apartado 16).

27. De ello se deduce que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal puede obstaculizar y, por lo tanto, disuadir del ejercicio de una actividad profesional fuera del Estado miembro de que se trate, bien en otro Estado miembro, bien en una institución de la Unión u otra organización internacional, en la medida en que, al aceptar tal empleo, una trabajadora que haya estado anterior o posteriormente afiliada al régimen de seguridad social del Estado miembro de que se trate tiene derecho, con arreglo a ese régimen, a una prestación de un importe sustancialmente inferior a aquel a que habría tenido derecho si no hubiera hecho uso de su derecho a la libre circulación.

28. En consecuencia, una normativa nacional de este tipo constituye un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores prohibido, en principio, por el artículo 45 TFUE.

29. La alegación formulada por el Gobierno letón en el sentido de que las prestaciones temporales, como la prestación de maternidad, no pueden crear un obstáculo importante cuando un trabajador toma la decisión de aceptar un empleo en una institución de la Unión o en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado de origen no enerva esta afirmación. Sobre este particular, basta con recordar que el examen de la existencia de un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores no se realiza a la luz del carácter permanente de la prestación controvertida. En efecto, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los artículos del Tratado relativos a la libre circulación de personas constituyen disposiciones fundamentales para la Unión, por lo cual está prohibido cualquier obstáculo a esta libertad, aun de importancia menor (sentencia de 15 de febrero de 2000, Comisión/Francia, C-34/98, EU:C:2000:84, apartado 49).

30. Para proporcionar una respuesta completa al tribunal remitente, procede analizar, en tercer lugar, la existencia de una posible justificación del obstáculo a la libre circulación de los trabajadores.

31. A este respecto, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que una medida restrictiva de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado solo puede justificarse si persigue un objetivo legítimo compatible con el Tratado y respeta el principio de proporcionalidad. Para ello, dicha medida ha de ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse, en particular, las sentencias de 16 de febrero de 2006, Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, apartado 22, y Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, apartado 19 y jurisprudencia citada).

32. El Gobierno letón alega en este marco que la normativa nacional controvertida en el litigio principal está fundamentada en razones de interés general y que la prestación de maternidad, que se basa en el principio de solidaridad, se introdujo para garantizar la estabilidad del sistema nacional de seguridad social. Dicho sistema, cuya autofinanciación está garantizada en virtud del vínculo directo entre las cotizaciones abonadas y el importe de la prestación de maternidad concedida, favorece la mejora de la situación demográfica.

33. A este respecto, debe recordarse que, si bien motivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general que pueda justificar una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado, una normativa nacional puede constituir, no obstante, un obstáculo justificado a una libertad fundamental cuando viene impuesta por motivos de carácter económico que persiguen un objetivo de interés general. Así, no cabe excluir que un riesgo de perjuicio grave para el equilibrio financiero del sistema de seguridad social pueda constituir una razón imperiosa de interés general que justifique la vulneración de las disposiciones del Tratado relativas al derecho a la libre circulación de los trabajadores (sentencia de 21 de enero de 2016, Comisión/Chipre, C-515/14, EU:C:2016:30, apartado 53 y jurisprudencia citada).

34. No obstante, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a las autoridades nacionales competentes, al adoptar una medida que supone una excepción a un principio reconocido por el Derecho de la Unión, probar, en cada caso, que dicha medida es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo. Por tanto, las razones justificativas que un Estado miembro puede invocar han de estar acompañadas de pruebas adecuadas o de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación. Es importante que este examen objetivo, detallado y con cifras concretas, pueda probar con datos fiables, contrastados y fehacientes que efectivamente existen riesgos para el equilibrio del sistema de seguridad social (sentencia de 21 de enero de 2016, Comisión/Chipre, C-515/14, EU:C:2016:30, apartado 54).

35. Ahora bien, en el presente asunto, es preciso declarar que este examen no se ha realizado. En efecto, en sus observaciones escritas remitidas al Tribunal de Justicia, el Gobierno letón se ha limitado a formular afirmaciones genéricas, sin presentar elementos de prueba precisos que permitan fundamentar su alegación basada en que la normativa nacional controvertida en el litigio principal está justificada por razones de interés general. Por su parte, la supuesta justificación basada en el vínculo directo existente entre las cotizaciones abonadas y el importe de la prestación concedida no puede acogerse, ya que la concesión de la prestación, en sí misma, no está sometida a ninguna obligación de cotización.

36. Por consiguiente, vistos los elementos obrantes en los autos remitidos al Tribunal de Justicia, el obstáculo a la libre circulación de los trabajadores controvertido en el litigio principal no está justificado.

37. Dado que se ha declarado que la normativa controvertida en el litigio principal es incompatible con el principio de libre circulación de los trabajadores garantizado por el artículo 45 TFUE, ya no es preciso pronunciarse sobre la interpretación del artículo 4 TUE, apartado 3 (sentencia de 6 de octubre de 2016, Adrien y otros, C-466/15, EU:C:2016:749, apartado 37).

38. Habida cuenta del conjunto de consideraciones precedentes, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 45 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal, que, a efectos de determinar la base media de cotización para el cálculo de la prestación de maternidad, asimila los meses del período de referencia durante los que la interesada ha prestado servicios en una institución de la Unión y no ha estado afiliada al régimen de seguridad social de dicho Estado miembro a un período de desempleo y les aplica la base media de cotización en dicho Estado miembro, lo que tiene por efecto reducir sustancialmente el importe de la prestación de maternidad concedido a dicha persona en relación con el que esta habría podido obtener si hubiera ejercido una actividad profesional únicamente en ese mismo Estado miembro.

Costas

39. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto,

FALLO

el Tribunal de Justicia (Sala Décima) declara:

El artículo 45 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal, que, a efectos de determinar la base media de cotización para el cálculo de la prestación de maternidad, asimila los meses del período de referencia durante los que la interesada ha prestado servicios en una institución de la Unión y no ha estado afiliada al régimen de seguridad social de dicho Estado miembro a un período de desempleo y les aplica la base media de cotización en dicho Estado miembro, lo que tiene por efecto reducir sustancialmente el importe de la prestación de maternidad concedido a dicha persona en relación con el que esta habría podido obtener si hubiera ejercido una actividad profesional únicamente en ese mismo Estado miembro.

(*) Lengua de procedimiento: letón.