Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 11 de abril de 2013 *

«Seguridad social de los trabajadores migrantes — Artículo 45 TFUE — Reglamento (CEE) nº 1408/71 — Artículo 71 — Trabajador fronterizo atípico en situación de paro total que ha conservado vínculos personales y profesionales en el Estado miembro del último empleo — Reglamento (CE) nº 883/2004 — Artículo 65 — Derecho a prestación en el Estado miembro de residencia — Denegación de pago por parte del Estado miembro del último empleo — Procedencia — Pertinencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1986, Miethe (1/85) — Disposiciones transitorias — Artículo 87, apartado 8 — Concepto de "situación que se mantiene"»

En el asunto C-443/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Rechtbank Amsterdam (Países Bajos), mediante resolución de 25 de agosto de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de agosto de 2011, en el procedimiento entre

F.P. Jeltes,

M.A. Peeters,

J.G.J. Arnold

y

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y los Sres. E. Jarašiūnas y A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader y el Sr. C.G. Fernlund (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de octubre de 2012;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Jeltes, por el Sr. P. Van der Wulp;

— en nombre de la Sra. Peeters, por la Sra. S. van der Beek-Verdoorn;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

— en nombre del Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, por la Sra. I. Eijkhout, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Noort y C. Wissels, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno checo, por los Sres. D. Hadroušek y M. Smolek, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno danés, por la Sra. V. Pasternak Jørgensen y el Sr. C. Vang, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y T. Henze, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. M. van Beek y V. Kreuschitz, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de enero de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 65 y 87, apartado 8, del Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 (DO L 284, p. 43) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 883/2004»), así como del artículo 45 TFUE y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77).

2 Dicha petición fue presentada en el marco de sendos litigios entre el Sr. Jeltes, la Sra. Peeters y el Sr. Arnold, por un lado, y el Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, por otro lado, en relación con la denegación por parte de éste de sus solicitudes de obtención o de mantenimiento de prestaciones con arreglo a la Werkloosheidswet (Ley neerlandesa de desempleo; en lo sucesivo, «WW»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento (CEE) nº 1408/71

3 El artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) nº 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de

1996 (DO 1997, L 28, p. 1), tal como fue modificado por el Reglamento (CE) nº 592/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008 (DO L 177, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1408/71»), es del siguiente tenor:

«Para los fines de aplicación del presente Reglamento:

[...]

b) la expresión "trabajador fronterizo" designa a todo trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia que ejerza su actividad profesional en el territorio de un Estado miembro y resida en el territorio de otro Estado miembro, al que regresa en principio cada día o al menos una vez por semana; [...]

[...]

o) la expresión "institución competente" designa:

i) la institución a la cual el interesado esté afiliado en el momento de la solicitud de prestaciones

[...]

[...]

q) la expresión "Estado competente" designa el Estado miembro en cuyo territorio se encuentra la institución competente;

[...]».

4 El artículo 71 del Reglamento nº 1408/71 establece:

«1. El trabajador por cuenta ajena en situación de desempleo que residiera, mientras ocupaba su último empleo, en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado competente, disfrutará de las prestaciones conforme a las normas siguientes:

a) i) el trabajador fronterizo que se halle en paro parcial o accidental en la empresa que le da ocupación, disfrutará de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en la legislación del Estado competente como si residiese en el territorio del mismo; estas prestaciones serán abonadas por la institución competente;

ii) el trabajador fronterizo que se halle en paro total disfrutará de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en la legislación del Estado miembro en cuyo territorio resida, como si hubiera estado sometido a dicha legislación mientras ocupaba su último empleo; estas prestaciones serán abonadas y sufragadas por la institución del lugar de residencia;

b) i) el trabajador por cuenta ajena que no sea fronterizo, que se halle en paro parcial, accidental o total, y que continúe a disposición de su empresario o de los servicios de empleo en el territorio del Estado competente, disfrutará de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en la legislación de dicho Estado, como si residiese en el territorio del mismo; estas prestaciones serán abonadas por la institución competente;

ii) el trabajador por cuenta ajena que no sea fronterizo, que se halle en paro total y que se ponga a disposición de los servicios de empleo en el territorio del Estado miembro donde resida, o que regrese a dicho territorio, disfrutará de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en la

legislación de ese Estado, como si hubiese ocupado allí su último empleo; estas prestaciones serán abonadas y sufragadas por la institución del lugar de residencia. No obstante, si este trabajador por cuenta ajena hubiese comenzado a disfrutar de las prestaciones con cargo a la institución competente del Estado miembro a cuya legislación ha estado sometido en último lugar, disfrutará de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en el artículo 69. El disfrute de las prestaciones correspondientes a la legislación del Estado en cuyo territorio resida, quedará en suspenso mientras no se haya agotado el período durante el cual el desempleado pueda pretender, según lo dispuesto en el artículo 69, a las prestaciones correspondientes de la legislación a que haya estado sometido en último lugar.

[...]»

Reglamento nº 883/2004

5 El artículo 1 de dicho Reglamento define los conceptos de «trabajador fronterizo», de «institución competente» y de «Estado miembro competente» en términos esencialmente idénticos a los empleados en el artículo 1 del Reglamento nº 1408/71.

6 El artículo 11, apartado 3, letra c), del Reglamento nº 883/2004 establece que «la persona que reciba una prestación de desempleo de conformidad con el artículo 65 en virtud de la legislación del Estado miembro de residencia estará sujeta a la legislación de dicho Estado miembro».

7 El artículo 65 del citado Reglamento, titulado «Personas desempleadas que residen en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente», está redactado en los siguientes términos:

«1. Las personas en situación de desempleo parcial o intermitente que durante su último período de actividad por cuenta ajena o propia hayan residido en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente deberán ponerse a disposición de su empresario o de los servicios de empleo del Estado miembro competente. Recibirán prestaciones con arreglo a la legislación del Estado miembro competente como si residieran en dicho Estado miembro. Estas prestaciones serán otorgadas por la institución del Estado miembro competente.

2. Las personas en situación de desempleo total que durante su último período de actividad por cuenta ajena o propia hayan residido en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente y sigan residiendo en dicho Estado miembro o regresen a él se pondrán a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro de residencia. Sin perjuicio del artículo 64, las personas en situación de desempleo total podrán, como medida complementaria, ponerse a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro en que haya transcurrido su último período de actividad por cuenta ajena o propia.

Las personas en situación de desempleo, salvo los trabajadores fronterizos, que no regresen a su Estado miembro de residencia se pondrán a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro a cuya legislación hayan estado sujetas en último lugar.

3. Las personas desempleadas a que se refiere la primera frase del apartado 2 deberán registrarse como demandantes de empleo en los servicios de empleo del Estado miembro en que residan, someterse al procedimiento de control organizado en éste y cumplir los requisitos que establezca la legislación de dicho Estado miembro. Si optaran asimismo por registrarse como demandantes de empleo en el Estado miembro en el que haya transcurrido su último período de actividad por cuenta ajena o propia, deberán cumplir los requisitos aplicables en dicho Estado miembro.

4. El Reglamento de aplicación establecerá las normas de desarrollo de la segunda frase del apartado 2 y de la segunda frase del apartado 3, así como las condiciones de intercambio de información, cooperación y asistencia recíproca entre las instituciones y servicios del Estado miembro [de residencia] y del Estado miembro en el que haya transcurrido su último período de actividad.

5. a) Las personas desempleadas que se indican en la primera y en la segunda frases del apartado 2 recibirán prestaciones con arreglo a la legislación del Estado miembro de residencia como si hubieran estado sujetas a la legislación de éste durante su último período de actividad como trabajador por cuenta ajena o propia. Estas prestaciones serán otorgadas por la institución del lugar de residencia.

b) No obstante, el trabajador que no sea un trabajador fronterizo al que se hayan concedido prestaciones a cuenta de la institución competente del Estado miembro a cuya legislación haya estado sujeto en último lugar recibirá en primer lugar, al regresar al Estado miembro de residencia, prestaciones con arreglo al artículo 64, suspendiéndose la percepción de prestaciones con arreglo a la letra a) mientras perciba prestaciones con arreglo a la legislación a la que haya estado sujeto en último lugar.

6. Las prestaciones facilitadas por la institución del lugar de residencia con arreglo al apartado 5 seguirán corriendo a cargo de ésta. [...]

[...]»

8 El artículo 87 del Reglamento nº 883/2004, titulado «Disposiciones transitorias», establece:

«1. El presente Reglamento no origina ningún derecho para un período anterior a la fecha de su aplicación.

[...]

8. Si, en virtud del presente Reglamento, fuese aplicable a una persona la legislación de un Estado miembro distinta de la determinada en virtud del título II del Reglamento (CEE) nº 1408/71, se seguirá aplicando a dicha persona esta última legislación tanto tiempo como se mantenga la situación que haya prevalecido, salvo en caso de que el interesado presente una solicitud para que se le aplique la legislación determinada en virtud del presente Reglamento. Si se presenta la solicitud en un plazo de tres meses a partir de la fecha de aplicación del presente Reglamento ante la institución competente del Estado miembro cuya legislación sea aplicable en virtud del presente Reglamento, se le aplicará dicha legislación a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento. Si se presenta la solicitud tras la expiración de dicho plazo, se le aplicará dicha legislación a partir del primer día del mes siguiente.

[...]»

Reglamento (CE) nº 987/2009

9 El considerando 13 del Reglamento (CE) nº 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento nº 883/2004 (DO L 284, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»), es del siguiente tenor:

«El presente Reglamento incluye medidas y procedimientos destinados a promover la movilidad de los trabajadores y los desempleados. Un trabajador fronterizo en situación de desempleo total puede ponerse a disposición de los servicios de empleo tanto de su país de residencia como del último Estado miembro en el que haya trabajado. No obstante, solo ha de tener derecho a recibir prestaciones del Estado miembro en el que reside.»

Derecho neerlandés

10 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el artículo 19, apartado 1, letra f), de la WW supedita el derecho de los trabajadores a una prestación por desempleo al requisito de que residan en el territorio nacional.

Hechos que originaron el litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 El Sr. Jeltes, la Sra. Peeters y el Sr. Arnold, trabajadores fronterizos de nacionalidad neerlandesa, trabajaron en los Países Bajos, pero residían, los dos primeros, en Bélgica y, el tercero, en Alemania.

12 El Sr. Jeltes se encontró en situación de desempleo a partir del mes de agosto de 2010, es decir, con posterioridad a la fecha de aplicación del Reglamento nº 883/2004, el 1 de mayo de 2010. Solicitó ante las autoridades neerlandesas que se le concediera una prestación por desempleo, al amparo de la WW, pero aquéllas denegaron su solicitud.

13 La Sra. Peeters perdió su empleo en mayo de 2009 y percibió una prestación por desempleo concedida por las autoridades neerlandesas. Volvió a encontrar trabajo el 26 de abril de 2010, antes de hallarse de nuevo en situación de desempleo el 18 de mayo de 2010. Durante el período en el que la interesada volvió a trabajar, se le dejó de abonar la prestación, pero dichas autoridades le informaron de que, si se encontrara nuevamente desempleada antes del 25 de octubre de 2010, podría solicitar que se reanudara el pago de la citada prestación. No obstante, cuando la Sra. Peeters se dirigió a dichas autoridades, tras haber perdido de nuevo su empleo, éstas se negaron a continuar abonándole tal prestación.

14 El Sr. Arnold perdió su empleo y las autoridades neerlandesas le concedieron una prestación por desempleo al amparo de la WW a partir del 2 de febrero de 2009. En marzo de 2009, comenzó a ejercer una actividad como trabajador por cuenta propia en Alemania. Dichas autoridades interrumpieron el pago de la prestación por desempleo otorgada al interesado, al tiempo que le informaban de que, si cesaba su actividad como trabajador por cuenta propia antes del 30 de agosto de 2011, podría solicitar que se reanudara el pago de dicha prestación. El Sr. Arnold dejó de ejercer dicha actividad y solicitó, el 10 de junio de 2010, que se reanudara el pago de la prestación, pero las autoridades neerlandesas denegaron su solicitud.

15 De la resolución de remisión y de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el Derecho neerlandés excluye el pago de prestaciones de desempleo a los trabajadores en situación de desempleo que no residan en el territorio nacional. El órgano jurisdiccional remitente añade que, por lo que respecta a los tres demandantes en el procedimiento principal, las autoridades neerlandesas basaron su negativa en el artículo 65 del Reglamento nº 883/2004, que designa el Estado miembro encargado de conceder las prestaciones de desempleo al Estado miembro de residencia, en el presente asunto el Reino de Bélgica para los dos primeros y la República Federal de Alemania para el tercero.

16 Los demandantes en el procedimiento principal interpusieron recurso ante el Rechtbank Amsterdam contra las resoluciones denegatorias adoptadas por las autoridades neerlandesas. Dicho órgano jurisdiccional aclara que no se discute el hecho de que el artículo 65 del Reglamento nº 883/2004 no ofrece a los demandantes la posibilidad de reclamar a las citadas autoridades la concesión de una prestación de desempleo. No obstante, añade que tampoco se discute que dichas personas constituyen trabajadores fronterizos atípicos, en el sentido de la sentencia de 12 de junio de 1986, Miethe (1/85, Rec. p. 1837), dado que han conservado vínculos personales y profesionales particularmente estrechos en el Estado miembro de su último empleo. De ello se desprende que, en opinión de dicho órgano jurisdiccional, resulta verosímil que sea en ese Estado, en el presente asunto el Reino de los Países

Bajos, donde disponen de mejores oportunidades de reinserción profesional. En consecuencia, se pregunta si procede considerar, como en la sentencia Miethe, antes citada, que los demandantes pueden solicitar las prestaciones de desempleo en dicho Estado miembro.

17 No obstante, al albergar dudas acerca de si, tras la entrada en vigor del Reglamento nº 883/2004, la sentencia Miethe, antes citada, seguía siendo pertinente, el Rechtbank Amsterdam decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Sigue siendo aplicable, con arreglo al Reglamento nº 883/2004, el efecto adicional de la sentencia Miethe, [antes citada,] dictada durante el período de vigencia del Reglamento nº 1408/71, a saber, conceder al trabajador fronterizo atípico el derecho de elegir el Estado miembro en el que se pone a disposición del servicio de empleo y del cual percibe una prestación de desempleo, sobre la base de que en el Estado miembro de su elección las oportunidades de reincorporación a la vida laboral activa son mayores? ¿O el artículo 65 del Reglamento nº 883/2004, considerado en su conjunto, ya garantiza en suficiente medida que el trabajador en situación de desempleo total perciba una prestación en unas condiciones que para él sean las más favorables para buscar trabajo, y ha perdido la sentencia Miethe[, antes citada,] su valor añadido?

2) ¿Se opone el Derecho de la Unión, en el presente caso el artículo 45 TFUE o el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, a que un Estado miembro se niegue a conceder una prestación de desempleo conforme a la legislación nacional en el caso de un trabajador migrante (trabajador fronterizo) que haya caído en una situación de desempleo total, que haya desarrollado su última actividad laboral en dicho Estado miembro y de quien, a la vista de la existencia de vínculos sociales y familiares, pueda afirmarse que tiene en dicho Estado miembro las mejores oportunidades para integrarse en la vida laboral activa, únicamente por el motivo de que es residente en otro Estado miembro?

3) ¿Cuál será la respuesta a la cuestión antes planteada, habida cuenta del artículo 87, apartado 8, del Reglamento nº 883/2004, del artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales [de la Unión Europea], así como del principio de seguridad jurídica, si ya se había concedido a tal trabajador, antes de la fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 883/2004, una prestación por desempleo sobre la base de la normativa del Estado de empleo anterior, y la duración máxima de la prestación y del restablecimiento de la misma todavía no había expirado en el momento de dicha entrada en vigor (y la correspondiente prestación finalizó como consecuencia de que la persona desempleada aceptara un nuevo trabajo)?

4) ¿Será otra la respuesta que se dé a la segunda cuestión si se garantizó a los trabajadores fronterizos desempleados de que se trata que podrían solicitar el restablecimiento de su derecho a la prestación si tras encontrar un nuevo trabajo volvían a quedar desempleados, y la información facilitada a este respecto resulta no haber sido correcta o inequívoca como consecuencia de la falta de claridad en las modalidades de aplicación?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

18 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si, a raíz de la entrada en vigor del Reglamento nº 883/2004, la sentencia Miethe, antes citada, continúa siendo pertinente a efectos de interpretación del artículo 65, apartado 2, de dicho Reglamento, de modo que un trabajador que ha conservado con el Estado miembro de su último empleo vínculos profesionales y personales de tal naturaleza que dispone allí de mejores oportunidades de reinserción

profesional puede optar por ponerse a la disposición de los servicios de empleo de ese Estado miembro, a fin de recibir en él, no sólo una ayuda para su reciclaje profesional, sino también los subsidios de desempleo.

19 Para responder a dicha cuestión, procede hacer referencia a las disposiciones del artículo 71 del Reglamento nº 1408/71 y a la interpretación que de éste dio el Tribunal de Justicia en la sentencia Miethe, antes citada, antes de examinar el contenido del artículo 65, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004.

20 El artículo 71 del Reglamento nº 1408/71 contiene disposiciones especiales aplicables a los desempleados que, mientras ocupaban su último empleo, residían en un Estado miembro distinto del Estado competente. Esas disposiciones se distinguen de la norma general fijada en el artículo 13, apartado 2, del citado Reglamento, que establece que la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro estará sometida a la legislación de ese Estado.

21 En virtud del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), de dicho Reglamento, los trabajadores fronterizos que se hallen en paro total están sometidos a la normativa del Estado miembro en cuyo territorio residen. El Tribunal de Justicia ha considerado que dicha disposición presume implícitamente que un trabajador en esas circunstancias disfruta en ese Estado de condiciones más favorables para encontrar un nuevo empleo (véase la sentencia Miethe, antes citada, apartado 17).

22 En virtud del artículo 71, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1408/71, los trabajadores por cuenta ajena que no son fronterizos, es decir, las personas que, a diferencia de los fronterizos, no regresan diariamente o al menos una vez por semana a su Estado de residencia, tienen la opción, cuando se encuentran en situación de paro total, bien de permanecer a disposición de los servicios de empleo en el territorio del Estado miembro competente, bien de ponerse a disposición de los servicios de empleo en el territorio del Estado miembro donde residen. En el primer caso perciben prestaciones del Estado miembro del último empleo, y en el segundo perciben las del Estado miembro de residencia. Dichas prestaciones incluyen, no sólo subsidios pecuniarios, sino también la ayuda al reciclaje profesional (véase, en ese sentido, la sentencia Miethe, antes citada, apartado 16).

23 El Tribunal de Justicia determinó, en el apartado 18 de la sentencia Miethe, antes citada, que la finalidad que persigue el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento nº 1408/71, relativo a los trabajadores fronterizos en situación de paro total, a saber, garantizar al trabajador migrante las prestaciones de desempleo en las condiciones más favorables, no puede sin embargo alcanzarse cuando un trabajador en paro total haya conservado excepcionalmente en el Estado miembro en el que tuvo su último empleo vínculos personales y profesionales de tal naturaleza que sea en dicho Estado donde dispone de las mejores oportunidades de reinserción profesional. Por tanto, dicho trabajador debe considerarse «trabajador no fronterizo» en el sentido del artículo 71 del citado Reglamento, y, en consecuencia, está comprendido en el ámbito de aplicación del apartado 1, letra b), de dicho artículo. De ello se desprende que dicho trabajador puede optar por ponerse a disposición de los servicios de empleo del último Estado miembro en el que trabajó y percibir de dicho Estado prestaciones, tomando éstas la forma tanto de una ayuda al reciclaje profesional como de subsidios.

24 Como se desprende del considerando 3 del Reglamento nº 883/2004, el legislador ha pretendido modernizar y simplificar las disposiciones del Reglamento nº 1408/71, que, debido a sus numerosas modificaciones y actualizaciones, resultaban complejas y sumamente extensas.

25 De ese modo, el artículo 65 del Reglamento nº 883/2004 ha sustituido al artículo 71 del Reglamento nº 1408/71, modificando parcialmente su contenido.

26 Del artículo 65, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004 se desprende que el trabajador fronterizo en situación de desempleo total que residía en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente y sigue residiendo en dicho Estado miembro, su Estado miembro de residencia, se pondrá a disposición de los servicios de empleo de dicho Estado. Dicha disposición establece que, como medida complementaria, ese trabajador podrá ponerse a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro en el que haya transcurrido su último período de actividad por cuenta ajena o propia.

27 Cuando se trate de un trabajador no fronterizo en situación de desempleo total, éste se pondrá a disposición, bien de los servicios de empleo de su Estado de residencia, si regresa a él, bien de los del último Estado miembro en el que haya trabajado, si no regresa a su Estado de residencia.

28 La posibilidad contemplada en el artículo 65, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, al permitir que el trabajador fronterizo en situación de desempleo total se ponga, como medida complementaria, a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro en el que haya ejercido su último empleo, constituye una novedad con respecto al contenido del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento nº 1408/71. Así, dicho trabajador puede disfrutar igualmente en ese Estado de los servicios de reciclaje profesional, con independencia de los vínculos que haya conservado en dicho Estado y, en particular, si dispone en él de mejores oportunidades de reinserción profesional. Al llevar a cabo esta modificación, el legislador tuvo parcialmente en cuenta la sentencia Miethe, antes citada.

29 No obstante, según dicha sentencia, un trabajador cuyos vínculos con el Estado en el que ejerció su último empleo eran de tal naturaleza que disponía en ese Estado de mejores oportunidades de reinserción profesional y debía, por tanto, ser considerado trabajador no fronterizo, podía beneficiarse, no sólo de los servicios de reciclaje profesional de dicho Estado, sino también de los subsidios de desempleo de este último.

30 En consecuencia, se plantea la cuestión de si el Reglamento nº 883/2004 continúa facultando a un trabajador en tal situación para percibir subsidios de desempleo del Estado miembro en el que ejerció su último empleo.

31 A este respecto, procede señalar que tal facultad no se desprende del tenor del artículo 65, apartado 2, de dicho Reglamento. Éste dispone que el trabajador fronterizo en situación de desempleo total debe ponerse a disposición de los servicios de empleo de su Estado de residencia. Se trata de una obligación y no de una facultad. Según el apartado 5, letra a), de dicho artículo, el mencionado trabajador recibirá las prestaciones, y por tanto, los subsidios de desempleo, con arreglo a la legislación del Estado miembro de residencia como si hubiera estado sujeto a esa legislación durante su último período de actividad como trabajador por cuenta propia o ajena. Únicamente como medida complementaria podrá también inscribirse en los servicios de empleo del Estado miembro de su último empleo. Según el artículo 56, apartado 1, del Reglamento de aplicación, que hace referencia al artículo 65, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, tal inscripción únicamente se refiere a la búsqueda de empleo.

32 Como el Reglamento nº 883/2004 es posterior a la fecha en que se dictó la sentencia Miethe, antes citada, si el legislador lo hubiera querido, habida cuenta de su voluntad de modernizar y simplificar las reglas existentes, habría podido redactar el artículo 65 de ese Reglamento incluyendo plenamente y de modo explícito la interpretación del artículo 71 del Reglamento nº 1408/71 que dio el Tribunal de Justicia en dicha sentencia. Ahora bien, no lo hizo. En esas circunstancias, procede considerar que la falta de mención expresa, en el artículo 65, apartado 2, del Reglamento nº 883/2004, a la facultad de obtener subsidios de desempleo del Estado miembro del último empleo refleja la voluntad deliberada del legislador de limitar la toma en consideración de la sentencia Miethe, antes citada, estableciendo únicamente una posibilidad complementaria para el trabajador de que se trata, que le permite inscribirse como solicitante de empleo en los servicios de dicho Estado miembro para obtener en él una ayuda adicional al reciclaje profesional.

33 Los trabajos preparatorios relativos al Reglamento nº 883/2004 y al Reglamento de aplicación corroboran, por lo demás, esta interpretación.

34 Por lo que atañe al Reglamento nº 883/2004, la Comisión Europea había propuesto terminar con el sistema existente, con arreglo al cual el trabajador fronterizo en situación de desempleo percibe las prestaciones de desempleo del Estado de residencia y no en el Estado en que trabajó por última vez. Pues bien, la Comisión señaló, en una comunicación de 27 de enero de 2004, que en la Posición Común (CE) nº 18/2004 aprobada por el Consejo el 26 de enero de 2004, con vistas a la adopción del Reglamento nº 883/2004 (DO C 79 E, p. 15), éste no había llegado a un acuerdo sobre dicha propuesta y había mantenido la responsabilidad del Estado de residencia para el pago de las prestaciones.

35 Por lo que respecta al Reglamento de aplicación, el Parlamento Europeo había propuesto, en un informe de 10 de junio de 2008, que se precisara en un considerando de ese Reglamento que la facultad del trabajador de inscribirse en los servicios de empleo del Estado de su último empleo tenía por objeto favorecer la movilidad de los trabajadores y de los desempleados, pero que el trabajador sólo tenía derecho a un único subsidio, en el Estado miembro de residencia. El Parlamento había explicado que su enmienda pretendía eliminar toda ambigüedad respecto de la aplicación o no de la sentencia Miethe, antes citada. Pues bien, el considerando 13 del citado Reglamento reproduce la enmienda propuesta por el Parlamento en términos casi idénticos.

36 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión que, a raíz de la entrada en vigor del Reglamento nº 883/2004, las disposiciones del artículo 65 de dicho Reglamento no deben interpretarse a la luz de la sentencia Miethe, antes citada. En el caso de un trabajador fronterizo en situación de desempleo total y que ha conservado con el Estado miembro de su último empleo vínculos personales y profesionales de tal naturaleza que dispone en ese Estado de mejores oportunidades de reinserción profesional, dicho artículo 65 debe entenderse en el sentido de que permite que ese trabajador se ponga, con carácter complementario, a disposición de los servicios de empleo de dicho Estado, no para obtener en él subsidios de desempleo, sino únicamente a efectos de disfrutar allí de servicios de reciclaje profesional.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

37 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las normas relativas a la libre circulación de los trabajadores, que figuran en particular en el artículo 45 TFUE, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que el Estado miembro del último empleo, con arreglo a su Derecho nacional, se niegue a abonar subsidios de desempleo a un trabajador fronterizo en situación de desempleo total que dispone en ese Estado miembro de mejores oportunidades de reinserción profesional, basándose en que dicho trabajador no reside en su territorio.

38 Procede examinar dicha cuestión respecto de situaciones como la del Sr. Jeltes. En efecto, la situación de trabajadores como la Sra. Peeters y el Sr. Arnold presenta características particulares, que serán examinadas al responder a las cuestiones tercera y cuarta.

39 Es preciso señalar que, habida cuenta de la coordinación exigida por el Reglamento nº 883/2004, la imposición de un requisito de residencia previsto por el Derecho nacional no conduce, en una situación como la del Sr. Jeltes, a un resultado distinto del derivado de la aplicación de las normas que figuran en el artículo 65, apartados 2 y 5, letra a), del Reglamento nº 883/2004, según las cuales el trabajador fronterizo en situación de desempleo total recibirá prestaciones con arreglo a la legislación del Estado miembro de residencia como si hubiera estado sujeto a la legislación de éste durante su último período de actividad como trabajador por cuenta ajena o propia, prestaciones que le serán otorgadas por la institución del lugar de residencia. Por otra parte, según el artículo 11, apartado 3, letra c), del citado Reglamento, la persona que reciba una prestación de desempleo de conformidad

con el artículo 65 en virtud de la legislación del Estado miembro de residencia estará sujeta a la legislación de dicho Estado miembro. De la resolución de remisión se desprende que las autoridades nacionales invocaron el reseñado artículo 65 para desestimar las solicitudes de obtención o de continuación de las prestaciones de desempleo presentadas por los demandantes en el litigio principal y para sugerir a éstos que se dirigieran a las autoridades de su Estado de residencia.

40 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el Reglamento nº 1408/71 se desprende que, al adoptar el Reglamento nº 883/2004, el legislador de la Unión, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone por lo que atañe a la elección de las medidas más adecuadas para alcanzar el resultado perseguido por el artículo 42 CE, cumplió en principio su obligación, resultante de la misión que le encomienda dicho artículo, de establecer un régimen que permita que los trabajadores superen los obstáculos que puedan crearles las normas nacionales adoptadas en el ámbito de la seguridad social (véase, por analogía, en particular, la sentencia de 16 de julio de 2009, von Chamier-Glisczinski, C-208/07, Rec. p. I-6095, apartado 64 y jurisprudencia citada).

41 Dicho esto, la constatación de que, en un determinado supuesto, la aplicación de una normativa nacional puede ser conforme a una disposición de un acto de Derecho derivado, en el presente caso el Reglamento nº 883/2004, no implica necesariamente que la aplicación de dicha normativa escape a las disposiciones del Tratado FUE (véanse, en ese sentido, en particular, la sentencia von Chamier-Glisczinski, antes citada, apartado 66, y, en materia de prestaciones de desempleo, las de 18 de julio de 2006, De Cuyper, C-406/04, Rec. p. I-6947, y de 11 de septiembre de 2008, Petersen, C-228/07, Rec. p. I-6989).

42 A este respecto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que los subsidios de desempleo abonados por las autoridades neerlandesas son de un importe superior al de los abonados por las autoridades belgas, pero que estos últimos se abonan durante un período más largo.

43 No obstante, procede recordar que, dado que el artículo 48 TFUE obliga a coordinar las legislaciones de los Estados miembros, y no a armonizarlas, las diferencias de fondo y de procedimiento entre los regímenes de seguridad social de cada Estado miembro y, por tanto, en los derechos de las personas afiliadas a esos regímenes, no se ven afectadas por dicha disposición (véase la sentencia von Chamier-Glisczinski, antes citada, apartado 84 y jurisprudencia citada).

44 Dadas estas circunstancias, las normas del Tratado en materia de libre circulación no pueden garantizar a un asegurado que el desplazamiento a otro Estado miembro será neutro por lo que se refiere a la seguridad social. En efecto, habida cuenta de las disparidades existentes entre los regímenes y las legislaciones de los Estados miembros en la materia, tal desplazamiento puede resultar, según los casos, más o menos ventajoso desde el punto de vista económico para el afiliado (véanse las sentencias von Chamier-Glisczinski, antes citada, apartado 85, y de 12 de julio de 2012, Comisión/Alemania, C-562/10, apartado 57).

45 De ese modo, el hecho de que una persona en la situación del Sr. Jeltes perciba subsidios de desempleo de la institución competente del Estado miembro de residencia, en el presente asunto el Reino de Bélgica, es consecuencia de la aplicación, con arreglo al Reglamento nº 883/2004, de la ley de dicho Estado miembro en materia de prestaciones de desempleo. Una diferencia entre las prestaciones establecidas en la legislación del Estado miembro del último empleo y las otorgadas de conformidad con la legislación del Estado miembro de residencia no puede considerarse, en tales circunstancias, una restricción a la libre circulación de los trabajadores, dado que resulta de la falta de armonización del Derecho de la Unión en la materia (véase, por analogía, en materia de protección contra el riesgo de enfermedad, la sentencia de 14 de octubre de 2010, van Delft y otros, C-345/09, Rec. p. I-9879, apartado 106).

46 En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que las normas relativas a la libre circulación de los trabajadores, que figuran en particular en el artículo 45 TFUE, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que el Estado miembro del último empleo se niegue, con arreglo a su Derecho nacional, a abonar subsidios de desempleo a un trabajador fronterizo en situación de desempleo total que dispone en ese Estado miembro de mejores oportunidades de reinserción profesional, basándose en que dicho trabajador no reside en su territorio, dado que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 65 del Reglamento nº 883/2004, la legislación aplicable es la del Estado miembro de residencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

47 Las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta versan sobre la situación de personas en las circunstancias de la Sra. Peeters y del Sr. Arnold, que, al encontrarse en situación de desempleo en dos períodos próximos entre sí, solicitaron basándose en la ley nacional, que se reanudara el pago de los subsidios que percibían inicialmente, solicitud que les fue denegada por haber entrado en vigor, entre tanto, el Reglamento nº 883/2004.

48 El órgano jurisdiccional remitente pregunta si, en esa situación, y a fin de evitar una restricción a la libre circulación de los trabajadores, las disposiciones transitorias del artículo 87, apartado 8, del Reglamento nº 883/2004, el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, relativo al derecho de propiedad, y los principios de seguridad jurídica o de protección de la confianza legítima deben interpretarse en el sentido de que los trabajadores de que se trata pueden continuar percibiendo las prestaciones de desempleo del Estado de su último empleo.

49 A este respecto procede recordar que el artículo 87, apartado 8, del Reglamento dispone, en favor de las personas a las que, como consecuencia del Reglamento nº 883/2004, les sea aplicable la legislación de un Estado miembro distinta de la determinada en virtud del Título II de Reglamento nº 1408/71, que se les seguirá aplicando esta última legislación durante un determinado período, tras la entrada en vigor del Reglamento nº 883/2004, a condición de que la situación que haya prevalecido se mantenga.

50 Esta disposición se aplica pues, en primer lugar, a condición de que la legislación aplicable esté comprendida en el ámbito de aplicación del Título II del Reglamento nº 1408/71 y, en segundo lugar, a condición de que la situación que haya prevalecido se mantenga.

51 Por lo que respecta al primero de los dos requisitos, no se discute que la Sra. Peeters y el Sr. Arnold percibieron subsidios de desempleo de las autoridades neerlandesas, según las disposiciones legales neerlandesas, con arreglo al artículo 71 del Reglamento nº 1408/71. Ahora bien, dicho artículo no forma parte del Título II de este Reglamento, relativo a las normas generales de determinación de la legislación aplicable, sino del Título III del citado Reglamento, relativo a las disposiciones particulares que permiten determinar tal legislación en materia de prestaciones de desempleo, entre otras.

52 Por tanto, el artículo 87, apartado 8, del Reglamento nº 883/2004 no puede considerarse directamente aplicable, como tal, al litigio principal.

53 En consecuencia, se plantea la cuestión de si dicha circunstancia impide que siga aplicándose la legislación que era aplicable en virtud del Reglamento nº 1408/71.

54 Según la totalidad de las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia, dicha circunstancia, por sí sola, no debería impedir que siga aplicándose tal legislación.

55 A este respecto, como señaló el Abogado General, en esencia, en el punto 68 de sus conclusiones, cabe considerar que el hecho de que el Reglamento nº 883/2004 no contenga una disposición transitoria aplicable a la situación de los trabajadores de que se trata se debe a una laguna en el proceso legislativo que condujo a la adopción del Reglamento nº 883/2004, y no refleja la voluntad deliberada del legislador de someterlos inmediatamente a otra legislación.

56 En esas circunstancias, procede interpretar la disposición transitoria establecida en el artículo 87, apartado 8, del Reglamento nº 883/2004 en el sentido de que se aplica, por analogía, a los trabajadores fronterizos en situación de desempleo total que, a causa de los vínculos que han conservado en el Estado miembro de su último empleo, perciben de éste subsidios de desempleo sobre la base de la legislación de dicho Estado miembro, en virtud del artículo 71 del Reglamento nº 1408/71. En este supuesto, el hecho de que ese último artículo forme parte del Título III del Reglamento nº 1408/71 no impide aplicar la mencionada disposición transitoria.

57 En el contexto de la aplicación del artículo 87, apartado 8, del Reglamento nº 883/2004, por lo que respecta a la cuestión de si «se mantiene la situación que ha prevalecido», las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia respecto del sentido que debe darse a esos términos difieren.

58 Para el Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen y para los Gobiernos neerlandés y danés, dado que los trabajadores de que se trata ejercían una actividad profesional en la fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 883/2004 y no se encontraron en situación de desempleo hasta un momento posterior a dicha fecha, procede considerar que su situación no se ha mantenido, en el sentido que da a esta expresión el artículo 87, apartado 8, de dicho Reglamento. Para la Sra. Peeters, el Gobierno alemán y la Comisión, tales circunstancias no son determinantes y no impiden necesariamente que siga aplicándose la ley que era aplicable con arreglo al Reglamento nº 1408/71.

59 A este respecto, procede señalar que el Reglamento nº 883/2004 no define el concepto de «situación que se mantiene». No obstante, dado que el citado Reglamento no constituye una medida de armonización de los sistemas nacionales de seguridad social, sino un acto dirigido a coordinar dichos sistemas, los Estados miembros continúan siendo competentes para determinar en su legislación, respetando el Derecho de la Unión, los requisitos para la concesión de las prestaciones de un régimen de seguridad social (véase, en ese sentido, la sentencia de 12 de junio de 2012, Hudzinski y Wawrzyniak, C-611/10 y C-612/10, apartado 42). El concepto de «situación que se mantiene», en el sentido del artículo 87, apartado 8, de dicho Reglamento, debe interpretarse, en consecuencia, recurriendo a la definición dada por la legislación nacional en materia de seguridad social (véase, por analogía, por lo que concierne al término «empleo», en el sentido del artículo 71, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71, la sentencia de 11 de noviembre de 2004, Adanez-Vega, C-372/02, Rec. p. I-10761, apartado 33).

60 Tratándose de trabajadores en la situación de la Sra. Peeters y del Sr. Arnold, corresponde, pues, al órgano jurisdiccional remitente comprobar si, con arreglo al Derecho neerlandés, en la fecha en que dichos trabajadores volvieron a encontrar trabajo después de un primer período de desempleo, es decir, en abril de 2010 y en marzo de 2009, respectivamente, tenían derecho a que se reanudase el pago de sus subsidios por desempleo si se encontraban de nuevo en situación de desempleo antes de que expirase determinado período. La mención del término «reanudación» por parte de las autoridades neerlandesas puede indicar que dicho derecho existe en la legislación neerlandesa. En caso de respuesta afirmativa, incumbe a dicho órgano jurisdiccional determinar si, habida cuenta en particular de la duración del período durante el cual los interesados trabajaron de nuevo, éstos cumplen los requisitos exigidos por la legislación nacional para tener derecho a la reanudación del pago de los mencionados subsidios, con independencia de la entrada en vigor del Reglamento nº 883/2004.

61 De ello se desprende que el concepto de «situación que se mantiene», en el sentido del artículo 87, apartado 8, del Reglamento nº 883/2004, debe apreciarse con arreglo a la legislación nacional en materia de seguridad social, y que corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si los trabajadores que se hallan en la situación de la Sra. Peeters y el Sr. Arnold cumplen los requisitos exigidos por esa legislación para tener derecho a que se reanude el pago de los subsidios de desempleo que se les abonaban en virtud de dicha legislación, de conformidad con el artículo 71 del Reglamento nº 1408/71.

62 De las consideraciones anteriores resulta que es preciso responder así a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta:

— Procede aplicar las disposiciones del artículo 87, apartado 8, del Reglamento nº 883/2004 a los trabajadores fronterizos en situación de desempleo total que, a causa de los vínculos que han conservado en el Estado miembro de su último empleo, perciben de éste subsidios de desempleo sobre la base de la legislación de dicho Estado miembro, en virtud del artículo 71 del Reglamento nº 1408/71.

— El concepto de «situación que se mantiene», en el sentido del artículo 87, apartado 8, del Reglamento nº 883/2204, debe apreciarse con arreglo a la legislación nacional en materia de seguridad social. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si unos trabajadores que se hallan en la situación de la Sra. Peeters y del Sr. Arnold cumplen los requisitos exigidos por esa legislación para tener derecho a que se reanude el pago de los subsidios de desempleo que se les abonaban en virtud de dicha legislación, de conformidad con el artículo 71 del Reglamento nº 1408/71.

Costas

63 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

1) A raíz de la entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, las disposiciones del artículo 65 de dicho Reglamento no deben interpretarse a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 1986, Miethe (1/85). En el caso de un trabajador fronterizo en situación de desempleo total y que ha conservado con el Estado miembro de su último empleo vínculos personales y profesionales de tal naturaleza que dispone en ese Estado de mejores oportunidades de reinserción profesional, dicho artículo 65 debe entenderse en el sentido de que permite que ese trabajador se ponga, con carácter complementario, a disposición de los servicios de empleo de dicho Estado, no para obtener en él subsidios de desempleo, sino únicamente a efectos de disfrutar allí de servicios de reciclaje profesional.

2) Las normas relativas a la libre circulación de los trabajadores, que figuran en particular en el artículo 45 TFUE, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que el Estado miembro del último empleo se niegue, con arreglo a su Derecho nacional, a abonar subsidios de desempleo a un trabajador fronterizo en situación de desempleo total que dispone en ese Estado miembro de mejores oportunidades de reinserción profesional,

basándose en que dicho trabajador no reside en su territorio, dado que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 65 del Reglamento nº 883/2004, en su versión modificada por el Reglamento nº 988/2009, la legislación aplicable es la del Estado miembro de residencia.

3) Procede aplicar las disposiciones del artículo 87, apartado 8, del Reglamento nº 883/2004, en su versión modificada por el Reglamento nº 988/2009, a los trabajadores fronterizos en situación de desempleo total que, a causa de los vínculos que han conservado en el Estado miembro de su último empleo, perciben de éste subsidios de desempleo sobre la base de la legislación de dicho Estado miembro, en virtud del artículo 71 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) nº 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, tal como fue modificado por el Reglamento (CE) nº 592/2008 del Parlamento y del Consejo, de 17 de junio de 2008.

El concepto de «situación que se mantiene», en el sentido del artículo 87, apartado 8, del Reglamento nº 883/2204, en su versión modificada por el Reglamento nº 988/2009, debe apreciarse con arreglo a la legislación nacional en materia de seguridad social. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si unos trabajadores que se hallan en la situación de la Sra. Peeters y del Sr. Arnold cumplen los requisitos exigidos por esa legislación para tener derecho a que se reanude el pago de los subsidios de desempleo que se les abonaban en virtud de dicha legislación, de conformidad con el artículo 71 del Reglamento nº 1408/71, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento nº 118/97, tal como fue modificado por el Reglamento nº 592/2008.

Firmas