SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 15 de marzo de 2001 *

En el asunto C-444/98,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Arrondissementsrechtbank te Roermond (Países Bajos), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

R.J. de Laat

y

Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 71, apartado 1, letra a), 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 (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53),

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. A. La Pergola, Presidente de Sala, M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann y L. Sevón (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, por la Sra. A.I. van der Kris, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno belga, por la Sra. A. Snoecx, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L.I. Fernandes y la Sra. A.C. Pedroso, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. P.J. Kuijper, en calidad de agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, representada por la Sra. M.M.P. Gijzen, en calidad de agente; del Gobierno belga, representado por la Sra. A. Snoecx, y de la Comisión, representada por el Sr. H.M.H. Speyart, en calidad de agente, expuestas en la vista de 5 de octubre de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de noviembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 3 de diciembre de 1998, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de diciembre siguiente, el Arrondissementsrechtbank te Roermond planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), seis cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 71, apartado 1, letra a), 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 (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53; en lo sucesivo, «Reglamento»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. De Laat y la Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen neerlandesa (en lo sucesivo, «LISV») en relación con la concesión de una prestación por desempleo.

Contexto jurídico

Derecho comunitario

3 El artículo 13 del Reglamento establece:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 14 *quater*, las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento sólo estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Esta legislación será determinada con arreglo a las disposiciones del presente título.

2. Sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 14 a 17:

a) la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro estará sometida a la legislación de este Estado, incluso cuando resida en el territorio de otro Estado miembro o aunque la empresa o el empresario que la ocupa tenga su sede o su domicilio en el territorio de otro Estado miembro;

[...]»

4 El artículo 71, apartado 1, letra a), del Reglamento dispone:

«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».

Legislaciones nacionales

5 En lo que se refiere a la legislación belga, el artículo 131 *bis*, apartado 1, del Real Decreto de 25 de noviembre de 1991, por el que se regula el desempleo *(Moniteur belge* de 31 de diciembre de 1991, p. 29888), establece que el trabajador a tiempo parcial con mantenimiento de derechos puede, mientras dure su ocupación a tiempo parcial, percibir una «prestación de garantía de ingresos» si cumple determinados requisitos. Según el artículo 29, apartado 2, punto 1, del mismo Real Decreto, se considera trabajador a tiempo parcial con mantenimiento de derechos, en particular, el trabajador por cuenta ajena que, en el momento en que accede al régimen de trabajo a tiempo parcial, cumple todos los requisitos de procedencia y de concesión para poder aspirar a las prestaciones como trabajador por cuenta ajena a tiempo completo.

6 El artículo 27, 2°, letra a), de dicho Real Decreto precisa que debe entenderse por parado temporal el trabajador en situación de desempleo vinculado por un contrato de trabajo cuya ejecución se suspende temporalmente, ya sea en su totalidad o en parte.

7 En cuanto a la legislación neerlandesa, el artículo 16, apartado 1, de la Werkloosheidswet (Ley sobre el desempleo; en lo sucesivo, «WW») establece que se considera parado el trabajador que, a pesar de seguir disponible en el mercado de trabajo, ha perdido, como mínimo, cinco horas de trabajo o, como mínimo, la mitad de sus horas de trabajo semanal y ha sufrido la correspondiente pérdida de salario. Tal situación de desempleo, en principio, causa derecho a una «prestación vinculada al salario».

Los hechos del procedimiento principal y las cuestiones prejudiciales

8 El Sr. De Laat, de nacionalidad neerlandesa, reside en los Países Bajos con su familia. Del 1 de diciembre de 1994 al 29 de noviembre de 1996 inclusive desarrolló la actividad de gerente a tiempo completo en Amstelstad Belgium, en Bree (Bélgica). El 2 de diciembre de 1996, el Sr. De Laat empezó a ejecutar un nuevo contrato de trabajo con el mismo empresario, en calidad de limpiacristales. Se trataba de un contrato de trabajo a tiempo parcial, que establecía una duración del trabajo de trece horas semanales.

9 El 30 de noviembre de 1996, el Sr. De Laat presentó ante el LISV una solicitud de prestación con arreglo a la WW, alegando una situación de desempleo con efecto a partir del 2 de diciembre de 1996. Mediante decisión de 2 de enero de 1997, el LISV resolvió que el Sr. De Laat no tenía derecho a percibir dicha prestación por cuanto, al estar en paro parcial, debía presentar su solicitud en el país donde trabajaba.

10 Mediante escrito de 5 de febrero de 1997, el Sr. De Laat presentó una reclamación contra dicha decisión del LISV.

11 Mediante decisión de 23 de abril de 1997, el LISV reiteró su negativa a conceder una prestación y desestimó la reclamación por infundada. El Sr. De Laat interpuso un recurso contra esta decisión ante el Arrondissementsrechtbank te Roermond.

12 En Bélgica, el Sr. De Laat había presentado una solicitud de prestación denominada «de garantía de ingresos» respecto al período que comenzó el 2 de diciembre de 1996. No obstante, mediante decisión de 7 de mayo de 1997, el organismo belga competente le denegó dicha prestación por cuanto no se encontraba en situación de paro parcial en el sentido tanto del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento como de la Ley belga. El Sr. De Laat no recurrió contra dicha decisión.

13 Según el Arrondissementsrechtbank te Roermond, procede determinar si el Sr. De Laat puede solicitar una prestación con arreglo a la WW sobre la base del artículo 71, apartado 1, letra a), del Reglamento. Habida cuenta de sus dudas en cuanto a la interpretación de los conceptos de «paro total» y de «paro parcial» en el sentido de dicha disposición, el órgano jurisdiccional nacional suspendió el procedimiento para plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) A efectos de determinar si un trabajador fronterizo se halla en paro parcial y puede, por tanto, solicitar una prestación al Estado miembro competente al amparo del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento nº 1408/71, o si se halla en paro total y puede, por tanto, solicitar una prestación al Estado miembro en el que reside, al amparo del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento nº 1408/71, ¿es pertinente el hecho de que un trabajador por cuenta ajena deba considerarse en situación de paro parcial o de paro total con arreglo a la legislación interna del Estado miembro competente o del Estado miembro en el que reside, o debe darse a los conceptos de paro total y paro parcial un contenido comunitario uniforme?

2) Si es pertinente la calificación efectuada con arreglo a la legislación interna, ¿qué calificación debe prevalecer cuando la apreciación efectuada con arreglo

a la legislación del Estado miembro competente y la efectuada con arreglo a la legislación del Estado miembro en el que reside el trabajador por cuenta ajena conducen a resultados distintos?

3) Si la calificación efectuada con arreglo a la legislación interna no es pertinente y debe darse a los conceptos de paro parcial y de paro total un contenido comunitario uniforme, ¿qué criterio debe entonces aplicarse?

4) ¿Es decisivo, a estos efectos, el hecho de que siga o no existiendo un vínculo con el país de trabajo y, de ser así, qué requisitos deben cumplirse para que exista un vínculo de esta naturaleza? ¿Existe dicho vínculo cuando:

a) el trabajador tiene perspectivas concretas de reanudar el trabajo en la antigua empresa, o

b) el trabajador por cuenta ajena sigue trabajando en el mismo país, aunque con jornada reducida?

5) ¿O para comprobar que se cumple el requisito establecido en la tercera cuestión debe utilizarse un criterio más formal, como, por ejemplo, el hecho de que subsista o no una relación laboral con arreglo al Derecho del trabajo?

6) Teniendo en cuenta las respuestas a las cuestiones planteadas, un trabajador fronterizo que, inmediatamente después de la extinción de su relación laboral

a tiempo completo, comienza a trabajar a tiempo parcial en la misma empresa ¿debe ser considerado trabajador fronterizo en paro parcial a efectos del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento, o trabajador fronterizo en paro total a efectos del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento?»

Sobre las cuestiones primera y segunda

14 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide, esencialmente, que se dilucide si debe darse un contenido uniforme y comunitario a los criterios que sirven para determinar si ha de considerarse que un trabajador fronterizo se halla en paro parcial o en paro total, en el sentido del artículo 71, apartado 1, letra a), del Reglamento.

15 El LISV, los Gobiernos belga y portugués, así como la Comisión, estiman que debe responderse a esta cuestión en sentido afirmativo.

16 Como resulta de reiterada jurisprudencia, el Reglamento tiene esencialmente por objeto garantizar la aplicación, de acuerdo con criterios uniformes y comunitarios, de los regímenes de seguridad social aplicables, en cada Estado miembro, a los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad (véase, en particular, la sentencia de 10 de enero de 1980, Jordens-Vosters, 69/79, Rec. p. 75, apartado 11).

17 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que de las disposiciones del título II del Reglamento se desprende que la aplicación de una normativa nacional de seguridad social a una situación concreta se determina en función de los criterios establecidos por las normas de Derecho comunitario. En efecto, si bien

corresponde a la legislación de cada Estado miembro determinar los requisitos del derecho o de la obligación de afiliarse a un régimen de seguridad social o a una u otra rama de dicho régimen, los Estados miembros no disponen, sin embargo, de la facultad de determinar en qué medida es aplicable su propia legislación o la de otro Estado miembro (sentencia de 23 de septiembre de 1982, Kuijpers, 276/81, Rec. p. 3027, apartado 14).

18 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión planteada que los criterios que sirven para determinar si debe considerarse que un trabajador fronterizo por cuenta ajena se halla en paro parcial o en paro total, en el sentido del artículo 71, apartado 1, letra a), del Reglamento, deben ser uniformes y comunitarios. Dicha apreciación no puede basarse en los criterios del Derecho nacional.

19 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procede responder a la segunda cuestión.

Sobre las cuestiones tercera, cuarta, quinta y sexta

20 Mediante sus cuestiones, tercera, cuarta y quinta, el órgano jurisdiccional remitente pide, esencialmente, que se dilucide qué criterios permiten determinar, en Derecho comunitario, si un trabajador se halla en paro parcial o en paro total en el sentido del artículo 71, apartado 1, letra a), del Reglamento.

21 Mediante su sexta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si debe considerarse que una persona que se encuentra en la situación del Sr. De Laat es un trabajador fronterizo en paro parcial en el sentido del

artículo 71, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento o un trabajador fronterizo en paro total en el sentido del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento.

22 Procede examinar conjuntamente estas cuestiones.

Observaciones de las partes

23 En relación con la interpretación de los conceptos de paro parcial y de paro total en el sentido del Reglamento, el LISV propone inspirarse en la jurisprudencia del más alto órgano jurisdiccional neerlandés en la materia, el Centrale Raad van Beroep. Según dicha jurisprudencia, existe paro total cuando, en el momento en que surge la situación de desempleo, ya no puede considerarse que entre el trabajador por cuenta ajena y el empresario exista una relación que abra una perspectiva concreta de reanudación de las actividades. Por el contrario, cuando exista tal relación entre el trabajador y el empresario, la situación será de paro parcial o de paro accidental y, en tal caso, el trabajador deberá dirigirse al Estado miembro competente para obtener una prestación por desempleo.

24 El Gobierno belga considera que los conceptos de paro parcial y de paro accidental que figuran en el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento abarcan, en gran medida, los mismos supuestos que los contemplados en el Derecho belga.

25 El Gobierno portugués señala la importancia del mantenimiento de una relación laboral en el Estado miembro donde el trabajador estaba ocupado a tiempo completo. Dicho Gobierno estima que debe considerarse trabajador fronterizo en paro parcial en el sentido del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento un trabajador fronterizo que, desde la terminación del contrato de trabajo a tiempo completo que le unía a un empresario determinado, empieza a trabajar a tiempo parcial para el mismo empresario.

26 La Comisión recuerda que el artículo 13, apartado 1, del Reglamento establece el principio según el cual las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento están sometidas a la legislación de seguridad social de un único Estado miembro. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Reglamento debe interpretarse de forma que se evite no sólo un conflicto positivo, sino también un conflicto negativo de los regímenes de seguridad social de los Estados miembros.

27 A juicio de la Comisión, el segundo principio que debe tenerse en cuenta, enunciado en el artículo 13, apartado 2, letra a), del Reglamento, es el de la *lex loci laboris,* a saber, la sujeción del trabajador al régimen de seguridad social del Estado miembro donde trabaja.

28 En relación con el artículo 71 del Reglamento, que contiene una excepción al principio de la *lex loci laboris,* sostiene dicha Institución que el legislador comunitario partió de la idea de que un trabajador fronterizo puede, cuando se convierte en desempleado, recibir una mejor asistencia y percibir más fácilmente las prestaciones a que tiene derecho de la institución competente de su país de residencia.

29 Si, por el contrario, no se han cortado completamente los vínculos con el país del lugar de trabajo, en particular porque el interesado sigue teniendo en él un empleo, aunque sea a tiempo parcial, no se sustenta la lógica de la excepción al principio de la *lex loci laboris* y este principio vuelve a prevalecer.

30 Según la Comisión, un trabajador fronterizo está, por lo tanto, en paro parcial si conserva un empleo a tiempo parcial en el territorio del país del lugar del trabajo, de manera que sigue sometido al régimen de seguridad social de dicho país en virtud del artículo 13, apartado 2, letra a), del Reglamento. Por el contrario, un

trabajador fronterizo en situación de paro total es una persona que ha perdido toda relación laboral y de seguridad social con el país donde trabajaba.

Apreciación del Tribunal de Justicia

31 Con carácter preliminar, procede recordar que las disposiciones del título II del Reglamento, entre las que se encuentra el artículo 13, constituyen, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un sistema completo y uniforme de normas de conflicto de leyes, cuyo objetivo es someter a los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad al régimen de seguridad social de un único Estado miembro para evitar la acumulación de legislaciones nacionales aplicables y las complicaciones que pueden resultar de ello (véanse, en particular, las sentencias de 10 de febrero de 2000, FTS, C-202/97, Rec. p. I-883, apartado 20, y de 9 de noviembre de 2000, Plum, C-404/98, Rec. p. I-9379, apartado 18).

32 Asimismo debe recordarse que, como ha declarado el Tribunal de Justicia (sentencias de 15 de diciembre de 1976, Mouthaan, 39/76, Rec. p. 1901, apartado 13; de 27 de mayo de 1982, Aubin, 227/81, Rec. p. 1991, apartado 12, y de 12 de junio de 1986, Miethe, 1/85, Rec. p. 1837, apartado 16), el objetivo de las disposiciones del artículo 71 del Reglamento consiste en garantizar al trabajador migrante la percepción de las prestaciones por desempleo en las condiciones más favorables mientras busca un nuevo trabajo.

33 Hay que admitir, desde este punto de vista, que, al establecer la norma según la cual, en caso de paro total, un trabajador fronterizo comprendido en la definición del artículo 1, letra b), del Reglamento sólo puede percibir las prestaciones del Estado de residencia, el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), presumió

implícitamente que tal trabajador se encontraba, en dicho Estado, en las condiciones más favorables para encontrar un nuevo empleo (sentencia Miethe, antes citada, apartado 17).

34 En cambio, el objetivo de protección del trabajador, perseguido por el artículo 71 del Reglamento, no se alcanzaría si, cuando el trabajador siguiera empleado por la misma empresa, pero a tiempo parcial, en un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio reside, aunque con la perspectiva de obtener un trabajo a tiempo completo, debiera dirigirse a una institución de su lugar de residencia para que le asistiera en la búsqueda de un puesto de trabajo complementario al que ya desempeña. Carece de pertinencia al respecto el hecho de que el trabajo a tiempo completo se haya convertido en un trabajo a tiempo parcial en virtud de la celebración de un nuevo contrato.

35 Más concretamente, la institución del lugar de residencia tendría menos posibilidades que la del Estado miembro competente a la hora de ayudar al trabajador a encontrar un empleo complementario cuyas condiciones fueran compatibles con el trabajo ya desarrollado a tiempo parcial, es decir, muy probablemente, un puesto de trabajo complementario que debería desempeñarse en el territorio del Estado miembro competente.

36 El trabajador sólo debe dirigirse a la institución de su lugar de residencia para ser asistido en la búsqueda de un empleo cuando ha dejado de tener cualquier vínculo con el Estado miembro competente y se encuentra en paro total.

37 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones tercera, cuarta, quinta y sexta que, si, en un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio reside, el trabajador sigue empleado por la misma empresa, pero a tiempo parcial, aunque con la perspectiva de obtener un trabajo a tiempo completo, se halla en paro parcial y la institución competente de este Estado debe abonar las prestaciones. Por el contrario, si un trabajador fronterizo ya no tiene ningún vínculo con dicho Estado y se encuentra en paro total, las prestaciones deben ser abonadas por la

institución del lugar de residencia y corren a su cargo. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar sobre la base de estos criterios, en el asunto de que conoce, la categoría a la que pertenece el trabajador.

Costas

38 Los gastos efectuados por los Gobiernos belga y portugués, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Arrondissementsrechtbank te Roermond mediante resolución de 3 de diciembre de 1998, declara:

1) **Los criterios que sirven para determinar si debe considerarse que un trabajador fronterizo por cuenta ajena se halla en paro parcial o en paro**

total, en el sentido del artículo 71, apartado 1, letra a), 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 (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983, deben ser uniformes y comunitarios. Dicha apreciación no puede basarse en los criterios del Derecho nacional.

2) Si, en un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio reside, el trabajador sigue empleado por la misma empresa, pero a tiempo parcial, aunque con la perspectiva de obtener un trabajo a tiempo completo, se halla en paro parcial y la institución competente de este Estado debe abonar las prestaciones. Por el contrario, si un trabajador fronterizo ya no tiene ningún vínculo con dicho Estado y se encuentra en paro total, las prestaciones deben ser abonadas por la institución del lugar de residencia y corren a su cargo. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar sobre la base de estos criterios, en el asunto de que conoce, la categoría a la que pertenece el trabajador.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de marzo de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

A. La Pergola