SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 6 de noviembre de 2003 *

En el asunto C-311/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. H. Michard y el Sr. H. van Vliet, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. H.G. Sevenster y el Sr. I. van der Steen, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 69 y 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 (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

p. 6; EE 05/03, p. 53), al negar a los trabajadores fronterizos en paro total la facultad de optar por la posibilidad prevista en el artículo 69 del citado Reglamento de desplazarse, en las condiciones establecidas en la referida disposición, a uno o varios Estados miembros con el fin de buscar allí un empleo si bien conservando su derecho a las prestaciones de desempleo,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. A. La Pergola (Ponente), en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. P. Jann y S. von Bahr, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 12 de diciembre de 2002, durante la cual la Comisión estuvo representada por el Sr. H. van Vliet y el Reino de los Países Bajos por el Sr. N.A.J. Bel, en calidad de agente;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de febrero de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de agosto de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 69 y 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 (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 nº 1408/71»), al negar a los trabajadores fronterizos en paro total la facultad de optar por la posibilidad prevista en el artículo 69 del citado Reglamento de desplazarse, en las condiciones establecidas en la referida disposición, a uno o varios Estados miembros con el fin de buscar en ellos un empleo si bien conservando su derecho a las prestaciones de desempleo.

Marco normativo

2 La exposición de motivos del Reglamento nº 1408/71 establece en particular:

«[...] para facilitar la búsqueda de empleo en los diferentes Estados miembros, conviene ante todo reconocer al trabajador sin empleo el derecho a disfrutar, durante un período limitado, de las prestaciones de desempleo previstas en la legislación del Estado miembro a la que ha estado sometido en último lugar [...]».

3 A tenor del artículo 1, letra o), del Reglamento nº 1408/71, para los fines de la aplicación del presente Reglamento, la expresión «institución competente» designa:

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

o

ii) la institución de la cual el interesado tiene derecho a prestaciones o tendría derecho a prestaciones si residiera, o si el miembro o los miembros de su familia residieran en el territorio del Estado miembro donde se encuentra esta institución,

o

iii) la institución designada por la autoridad competente del Estado miembro de que se trate

[...]».

4 Según el artículo 1, letra q), del citado Reglamento, «la expresión "Estado competente" designa el Estado miembro en cuyo territorio se encuentra la Institución competente».

5 El artículo 69, apartados 1 y 2, que forma parte del título III, capítulo 6, sección 2, del Reglamento nº 1408/71, titulada «Desplazamiento de los desempleados a un Estado miembro distinto del Estado competente», dispone:

«Condiciones y límites para la conservación del derecho a las prestaciones

1. El trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en paro total que reúna los requisitos exigidos por la legislación de un Estado miembro para tener derecho a las prestaciones y que se desplace a uno o a varios otros Estados miembros con el fin de buscar allí un empleo, conservará el derecho a esas prestaciones, en las condiciones y dentro de los límites indicados a continuación:

a) con anterioridad a su desplazamiento, tendrá que haber estado inscrito como solicitante de empleo y haber permanecido a disposición de los servicios de empleo del Estado competente durante cuatro semanas, como mínimo, contadas a partir del comienzo del paro. No obstante, los servicios o instituciones competentes podrán autorizar su desplazamiento antes de que expire ese plazo;

b) deberá inscribirse como solicitante de empleo en los servicios correspondientes de cada uno de los Estados miembros a donde se traslade y someterse al control establecido en los territorios respectivos. Dicho requisito será considerado como cubierto en cuanto al período anterior a la inscripción, si ésta se produce dentro de los siete días siguientes a la fecha en que el interesado haya dejado de estar a disposición de los servicios de empleo del Estado de procedencia. En casos excepcionales, ese plazo podrá ser ampliado por los servicios o instituciones competentes;

c) el interesado conservará el derecho a las prestaciones durante un período de tres meses, como máximo, contado a partir de la fecha en que haya dejado de estar a disposición de los servicios de empleo del Estado de procedencia, sin que la duración total de las prestaciones pueda exceder de aquella duración a que tuviera derecho en virtud de la legislación de dicho Estado. Cuando se trate de un trabajador de temporada, esa duración quedará, además, limitada al tiempo que quede hasta el final de la temporada para la que fue contratado.

2. En el supuesto de que el interesado regrese al Estado competente antes de que se agote el período durante el cual tiene derecho a las prestaciones según lo dispuesto en la letra c) del apartado 1, seguirá teniendo derecho a las prestaciones conforme a la legislación de dicho Estado; perderá todo derecho a las prestaciones que pudieran corresponderle en virtud de la legislación del Estado competente, si no regresa a su territorio antes de que expire ese período. En casos excepcionales este plazo podrá ser ampliado por los servicios o instituciones competentes.»

6 El artículo 70, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71 prevé:

«En los casos a que se refiere el apartado 1 del artículo 69, las prestaciones serán abonadas por la institución de cada uno de los Estados a los que se traslade el desempleado en busca de empleo.

La institución competente de aquel Estado miembro a cuya legislación haya estado sometido el trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia mientras ocupaba su último empleo, vendrá obligada a reembolsar el importe de esas prestaciones.»

7 El artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), que figura en la sección 3 del título III, capítulo 6, del Reglamento nº 1408/71, y lleva el encabezamiento «Desempleados que residieran, mientras ocupaban su último empleo, en un Estado miembro distinto del Estado competente», 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) [...]

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».

Hechos y procedimiento administrativo previo

8 Dado que residía en los Países Bajos y que había ejercido un empleo en Alemania como trabajador fronterizo, el Sr. Lorenz percibía, una vez en paro total, prestaciones de desempleo a cargo de las instituciones neerlandesas, conforme a lo previsto en el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento nº 1408/71.

9 Puesto que tenía el proyecto de desplazarse a Francia con el fin de buscar allí un empleo, el Sr. Lorenz preguntó al Nederlandse Gemeenschappelijk Administratiekantoor (en lo sucesivo, «GAK») si iba a continuar percibiendo prestaciones de desempleo durante su estancia en el citado Estado miembro. Se le respondió que, habida cuenta de su condición de trabajador fronterizo, no podía disfrutar del régimen previsto en el artículo 69 del Reglamento nº 1408/71.

10 El interesado se quejó a la Comisión y ésta planteó la cuestión al Ministro neerlandés de Asuntos Sociales y de Empleo, el cual le indicó que compartía la interpretación dada por el GAK al artículo 69 del Reglamento nº 1408/71.

11 La Comisión decidió incoar el procedimiento por infracción previsto en el artículo 226 CE, por lo que requirió al Reino de los Países Bajos, el 29 de mayo de 1998, para que le presentara sus observaciones. El 2 de octubre de 1998, el referido Estado miembro respondió que negaba las imputaciones formuladas por la Comisión.

12 Al no satisfacerle las explicaciones dadas por el Reino de los Países Bajos, la Comisión dirigió el 30 de julio de 1999 un dictamen motivado al citado Estado miembro instándole a atenerse a dicho dictamen en un plazo de dos meses. Dicho Estado indicó, mediante escrito de 8 de octubre de 1999, que mantenía su postura, por lo cual la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

13 La Comisión sostiene que la práctica administrativa neerlandesa consistente en negar el disfrute del régimen establecido por el artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 al trabajador fronterizo en paro total a que se refiere el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del citado Reglamento, que resida en los Países Bajos y que desee desplazarse a otro Estado miembro para buscar allí un empleo, contraviene estas disposiciones.

14 La Comisión alega que el tenor literal del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento nº 1408/71 indica que dicho trabajador disfrutará de las prestaciones de desempleo con arreglo a lo dispuesto en la legislación del Estado miembro en cuyo territorio resida, como si hubiera estado sometido a ésta mientras ocupaba su último empleo y que tales prestaciones le serán abonadas y sufragadas por la institución del Estado de residencia aun cuando ella y dicho Estado miembro tengan la condición de «institución competente» y de «Estado competente», respectivamente, en el sentido de los artículos 1, letras o) y q), y 69 del citado Reglamento. De ello deduce que ese trabajador debe poder disfrutar del régimen creado por esta última disposición a cargo del Estado miembro de residencia.

15 Considera que su interpretación se ajusta asimismo a la finalidad de las disposiciones antes citadas.

16 En efecto, añade que el Tribunal de Justicia ya ha declarado anteriormente que la finalidad del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), era garantizar al trabajador migrante, incluido el fronterizo, el disfrute de las prestaciones de desempleo en las condiciones más favorables para la búsqueda de un nuevo empleo, asimilando el régimen de las prestaciones de desempleo de los trabajadores fronterizos al de los trabajadores que hubieran ejercido su último empleo en el Estado de residencia.

17 Por lo que atañe al artículo 69 del Reglamento nº 1408/71, estima que, tanto del considerando de este Reglamento reproducido en el apartado 2 de la presente sentencia, como del encabezamiento de la sección 2 del título III, capítulo 6, en la cual figura, se desprende que el legislador ha pretendido facilitar la búsqueda de un empleo en otros Estados miembros para todos los desempleados sin distinción. A su juicio, según lo ha confirmado el Tribunal de Justicia, esta disposición tiene como finalidad contribuir a la libre circulación de los trabajadores.

18 Pues bien, en opinión de la Comisión, la interpretación defendida por el Reino de los Países Bajos lleva a privar a los trabajadores fronterizos del disfrute de la

citada disposición, a menos que desplacen su residencia al Estado miembro del último empleo. Por otra parte, una interpretación de esta índole es fuente de discriminación entre el desempleado que reside en el Estado del último empleo y que disfruta de lo dispuesto en el artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 y el trabajador fronterizo que no puede acogerse a tal precepto. Dicha interpretación desconoce tanto la necesidad de interpretar el citado Reglamento de forma que no se desincentive el trabajo fronterizo como la finalidad de éste que consiste en garantizar a todos los nacionales de los Estados miembros la igualdad de trato con respecto a las distintas legislaciones nacionales y, a los trabajadores, el disfrute de las prestaciones de seguridad social, sea cual fuere el lugar de su empleo y residencia.

19 En su contestación, el Gobierno neerlandés sostiene, en primer lugar, que la aplicación del artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 requiere, según se desprende del propio texto de esta disposición, que el desempleado tenga reconocido su derecho a las prestaciones de desempleo en la propia legislación nacional en las condiciones establecidas en esta última y no en otra disposición del Reglamento nº 1408/71 el cual, como su artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), vincula al interesado a dicha legislación nacional como consecuencia de una ficción.

20 Esta interpretación se impone habida cuenta, por un lado, de que el artículo 69 debe ser objeto de una interpretación estricta, en la medida en que confiere a los interesados un derecho no previsto por los Derechos internos de los Estados miembros (sentencia de 19 de junio de 1980, Testa y otros, asuntos acumulados 41/79, 121/79 y 796/79, Rec. p. 1979, apartados 4 y 5), y, por otro lado, de la circunstancia de que una persona cuyo derecho a prestación únicamente se halle reconocido en virtud del Reglamento nº 1408/71 no puede invocar un derecho de esta índole para aspirar a unas prestaciones que, a tenor del referido Reglamento, deben extraerse de la propia legislación interna (sentencia de 27 de febrero de 1997, Bastos Moriana y otros, C-59/95, Rec. p. I-1071, apartado 19).

21 Según el Gobierno neerlandés, el Estado de residencia no puede, en segundo lugar, ser calificado de «Estado competente» en el sentido del artículo 69, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71.

22 Por un lado, del propio encabezamiento de la sección 3 del título III, capítulo 6, del Reglamento nº 1408/71 y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que sigue siendo Estado competente el Estado miembro del último empleo, por no hallarse las obligaciones de éste más que suspendidas y no extinguidas (sentencias de 7 de marzo de 1985, Cochet, 145/84, Rec. p. 801, apartados 15 y 24, y de 13 de marzo de 1997, Huijbrechts, C-131/95, Rec. p. I-1409, apartados 24 a 26). Las prestaciones se calculan simplemente con arreglo a la legislación del Estado de residencia, si bien no tienen su fuente en tal legislación.

23 Por otro lado, ninguna disposición designa expresamente a la institución del Estado de residencia como la institución competente en orden a la aplicación del artículo 69 del Reglamento nº 1408/71, aun cuando el referido Estado ya no pueda calificarse de «Estado competente» a tenor del artículo 1, letra q), del citado Reglamento.

24 En tercer lugar, el planteamiento de la Comisión resulta incompatible con lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento nº 1408/71, según el cual la institución competente del Estado miembro a cuya legislación haya estado sometido el trabajador mientras ocupaba su último empleo vendrá obligada a reembolsar el importe de la prestación a que se refiere el artículo 69 del citado Reglamento a la institución del Estado miembro al cual se haya desplazado el desempleado para buscar un empleo.

25 En cuarto lugar, el Gobierno neerlandés alega que no puede deducirse de la jurisprudencia relativa únicamente al artículo 71 del Reglamento nº 1408/71, que el Tribunal de Justicia haya considerado que el capítulo 6 del título III del citado Reglamento en su conjunto pretendía garantizar al trabajador que se desplaza el disfrute de las prestaciones de desempleo en las condiciones más favorables para la búsqueda de un nuevo empleo. Por el contrario, dicho Gobierno sostiene que una de las razones de ser del apartado 1, letra a), inciso ii), de la citada disposición, a saber, que un desempleado tiene mayores oportunidades de

encontrar un empleo en el Estado donde reside, desaparece en el supuesto de que abandone el citado Estado, si bien no cabe exigir de este último que «exporte» las prestaciones de desempleo, siquiera cuando el interesado no haya pagado cotizaciones en el citado Estado miembro durante el ejercicio de su último empleo.

26 En cuanto al considerando del Reglamento nº 1408/71, reproducido en el apartado 2 de la presente sentencia, el Gobierno neerlandés sostiene que tampoco puede implicar el reconocimiento al trabajador fronterizo de un derecho que no le haya sido conferido expresamente por el citado Reglamento, siendo así que los términos de dicho considerando, que se refieren a la exportación de las prestaciones previstas por la legislación del Estado miembro a la cual haya estado sometido el desempleado en último lugar, militan más bien en favor del planteamiento defendido por el Gobierno neerlandés.

27 En quinto lugar, el citado planteamiento se ve apoyado asimismo por el hecho de que la Comisión hubiera formulado en su momento una propuesta encaminada en particular a insertar un cuarto párrafo en el artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 en orden a ampliar el disfrute de esta disposición a los trabajadores fronterizos en paro total que perciban prestaciones de desempleo del Estado de residencia [véase COM(80) 312 final; DO 1980, C 169, p. 22].

28 Para concluir, el Gobierno neerlandés sostiene que, habida cuenta de la gravedad de las lagunas que caracterizan el régimen del artículo 69 del Reglamento nº 1408/71, la seguridad jurídica se opone a que se colmen tales lagunas por vía jurisprudencial, considerándose necesaria para ello una intervención del legislador comunitario.

Apreciación del Tribunal de Justicia

29 En primer lugar, procede observar, como la Comisión ha subrayado con razón, que de los propios términos del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento nº 1408/71 se desprende que 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. De la citada disposición se desprende asimismo que la institución competente para abonar las prestaciones de desempleo es la del citado Estado de residencia (sentencia de 28 de febrero de 1980, Fellinger, 67/79, Rec. p. 535, apartado 5).

30 Como recuerda la Comisión, el Tribunal de Justicia ha indicado anteriormente que esta disposición llevaba a cabo, como excepción a la norma general de conexión a la legislación del Estado de empleo, una vinculación específica al régimen de seguridad social del Estado miembro de residencia por lo que atañe a las prestaciones de desempleo, y ello por razones prácticas y de eficacia que ponen de manifiesto que una conexión de esta índole resulta más adecuada y más conforme con el interés de los trabajadores fronterizos (véanse las sentencias de 29 de junio de 1988, Rebmann, 58/87, Rec. p. 3467, apartados 13 a 15, y de 8 de julio de 1992, Knoch, C-102/91, Rec. p. I-4341, apartado 32). El Tribunal de Justicia ha precisado también que esta disposición prescribe claramente la aplicación exclusiva de la legislación del Estado de residencia y que excluye, por consiguiente, la legislación del Estado de empleo (sentencia de 1 de octubre de 1992, Grisvard y Kreitz, C-201/91, Rec. p. I-5009, apartado 16), ya que, por lo tanto, el trabajador fronterizo de que se trata únicamente puede solicitar las prestaciones de desempleo del Estado de residencia (véase la sentencia de 12 de junio de 1986, Miethe, 1/85, Rec. p. 1837, apartado 12).

31 En consecuencia, contrariamente a lo que sugiere el Reino de los Países Bajos, el hecho de que la legislación del Estado miembro de residencia se aplique al trabajador fronterizo en paro total comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), en razón de una ficción jurídica

según la cual debe considerarse que dicho trabajador ha estado sometido a la legislación antes citada mientras ocupaba su último empleo, en orden a la aplicación de esta misma legislación, no puede afectar a la afirmación según la cual tal trabajador está sometido, en este ámbito, tan sólo a la competencia del Estado de residencia.

32 Esta conclusión tampoco se cuestiona por la circunstancia de que el Estado miembro del último empleo, cuyas obligaciones se hallan suspendidas y no extinguidas mientras el desempleado continúe residiendo en el territorio de otro Estado miembro, cubre la competencia básica de que dispone en esta materia en el supuesto de que el trabajador de que se trata venga a establecer en el mismo su residencia (sentencias Cochet, antes citada, apartados 15 y 16, y Huijbrechts, antes citada, apartado 24). Por lo demás, procede recordar que, en tal caso, el elemento determinante para la aplicación del artículo 71 del Reglamento nº 1408/71 en su conjunto, a saber la residencia del interesado en un Estado miembro distinto de aquél a cuya legislación estaba sometido en el transcurso de su último empleo (véase, en particular, la sentencia de 29 de junio de 1995, Van Gestel, C-454/93, Rec. p. I-1707, apartado 24) ha desaparecido precisamente, aun cuando el apartado 1, letra a), del inciso ii), de esta disposición deje de ser aplicable (sentencia Huijbrechts, antes citada, apartado 28).

33 Dado que el Estado miembro de residencia es así el único competente para el abono, según su legislación y con intervención de sus instituciones, de prestaciones de desempleo al trabajador fronterizo a que se refiere el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento nº 1408/71, de ello se desprende que dicho Estado miembro es, de esta forma, el único que se halla en condiciones de garantizar una posible conservación de las citadas prestaciones a favor del referido trabajador cuando este último se desplaza a otro Estado miembro para buscar en él un empleo.

34 En segundo lugar, ha de señalarse a este respecto que, contrariamente a lo que afirma el Gobierno neerlandés, nada permite considerar que lo dispuesto en el artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 no deban aplicarse al citado trabajador.

35 Una interpretación de esta índole desconoce en primer lugar la finalidad del artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del citado Reglamento, el cual, como lo ha recordado la Comisión con razón, consiste principalmente en asimilar el régimen de las prestaciones de desempleo de los trabajadores fronterizos al de los trabajadores que hayan ejercido su último empleo en el Estado de residencia (sentencia Grisvard y Kreitz, antes citada, apartado 17).

36 A continuación, ni el texto ni el espíritu del artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 indican que el legislador comunitario hubiera pretendido excluir a los trabajadores fronterizos del ámbito de aplicación de esta disposición.

37 En efecto, el artículo 69 aclara que se aplicará a cualquier «trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en paro total que reúna los requisitos exigidos por la legislación de un Estado miembro para tener derecho a las prestaciones», que es lo que ocurre con el trabajador fronterizo a que se refiere el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento nº 1408/71, el cual, según se desprende de los apartados 29 a 33 de la presente sentencia, disfrutará de las prestaciones de desempleo según lo dispuesto en la legislación del Estado miembro en el cual reside y a cargo de la institución competente del referido Estado miembro.

38 Por lo que se refiere al considerando del Reglamento nº 1408/71, reproducido en el apartado 2 de la presente sentencia, lejos de efectuar una distinción entre trabajadores fronterizos y no fronterizos, pone de manifiesto la preocupación del legislador comunitario de conceder el mantenimiento del disfrute de las prestaciones de desempleo al «trabajador sin empleo» para facilitar la búsqueda de un empleo en los distintos Estados miembros.

39 Como ya ha declarado anteriormente el Tribunal de Justicia, el artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 tiene así por objeto favorecer la movilidad de los demandantes de empleo y contribuir a garantizar la libre circulación de los trabajadores conforme al artículo 42 CE (sentencias de 10 de mayo de 1990, Di Conti, C-163/89, Rec. p. I-1829, apartado 13, y de 21 de febrero de 2002, Rydergård, C-215/00, Rec. p. I-1817, apartado 25).

40 Pues bien, es forzoso reconocer, a este respecto, que una interpretación del artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 que tuviera como consecuencia excluir del disfrute de esta disposición a los trabajadores fronterizos en paro total contemplados en el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del citado Reglamento resulta incompatible con un objetivo de esta índole. En efecto, un trato semejante en materia de prestaciones de desempleo colocaría a los citados trabajadores en una situación desfavorable en relación con la generalidad de los trabajadores, para los cuales el Estado competente es normalmente el Estado de empleo, en el cual residen o permanecen y, por lo tanto, no estaría sujeto a las exigencias de la libre circulación de los trabajadores (véase, en un sentido análogo, la sentencia Fellinger, antes citada, apartado 6). No solamente se desanimaría a estos trabajadores fronterizos, sino que incluso se les impediría desplazarse a otro Estado miembro para buscar en él un empleo, al no poder continuar disponiendo de las prestaciones de desempleo en la ocasión, sino que además se les penalizaría por haber ejercido el derecho a la libre circulación que les garantiza el Tratado ya que, a diferencia de los trabajadores que hayan ejercido su empleo en el Estado miembro en el cual residen, no podrían alegar los derechos establecidos por el artículo 69 antes citado.

41 En estas circunstancias, debe incluso admitirse que la aclaración que figura en el citado considerando del Reglamento nº 1408/71 según la cual las prestaciones que deberán mantenerse son las que se hallan previstas en la legislación del Estado miembro «a la que [el trabajador] haya estado sometido en último lugar» no puede entenderse en el sentido de que se refiere necesariamente a la legislación del Estado miembro del último empleo, sino que conviene ver aquí, como lo ha señalado con razón la Comisión, una referencia más general a la legislación en cuya virtud se le adeudaban las prestaciones de desempleo a dicho trabajador antes de que éste se hubiera desplazado a otro Estado miembro para buscar allí un empleo.

42 De todo lo anterior se desprende que lo dispuesto en el artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 debe interpretarse en el sentido de que se aplica a los trabajadores fronterizos en paro total a que se refiere el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del propio Reglamento, aun cuando el Estado miembro en el cual residen tales trabajadores se halle obligado a garantizarles la conservación del derecho a las prestaciones de desempleo, en las condiciones previstas en el referido artículo 69.

43 Según ha observado la Abogado General en el punto 50 de sus conclusiones, la circunstancia de que la Comisión haya formulado propuestas de modificación por lo que atañe al artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 no puede influir sobre esta interpretación.

44 Contrariamente a lo que ha afirmado el Gobierno neerlandés, dicha interpretación tampoco puede verse afectada por la circunstancia de que el artículo 70 del Reglamento nº 1408/71 prevea que, en los casos a que se refiere el artículo 69, apartado 1, de dicho Reglamento, las prestaciones son abonadas por la institución de cada uno de los Estados miembros a los que se traslade el desempleado en busca de empleo. La institución competente del Estado miembro a cuya legislación haya estado sometido el trabajador mientras ocupaba su último empleo estará obligada a reembolsar posteriormente el importe de estas prestaciones.

45 En efecto, habida cuenta de todas las consideraciones precedentes y, en particular, de la ficción según la cual deberá considerarse que el trabajador en paro total a que se refiere el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento nº 1408/71 ha estado sometido a la legislación del Estado miembro en el que reside mientras ocupaba su último empleo, en orden a la aplicación de dicha legislación, el artículo 70 del Reglamento debe interpretarse por lo que respecta a un trabajador de esta índole, en el sentido de que, cuando dicho trabajador se ampara en lo dispuesto en el artículo 69, es a la institución competente del Estado miembro en el cual reside, a quien compete proceder al reembolso de las prestaciones abonadas por la institución competente del Estado miembro en el cual tenga lugar la búsqueda de empleo.

46 En lo que se refiere al hecho, puesto de manifiesto por el Gobierno neerlandés, de que la interpretación dada en el apartado 42 de la presente sentencia permite al trabajador fronterizo recibir prestaciones por desempleo de un Estado miembro al cual no haya abonado cotizaciones durante su último empleo, basta observar

que ésta es una consecuencia querida por el legislador comunitario, el cual ha pretendido reforzar las oportunidades de reinserción profesional de los trabajadores (véase, en un sentido análogo, la sentencia Van Gestel, antes citada, apartado 26).

47 A la vista del conjunto de las consideraciones precedentes, debe estimarse que la Comisión alega con razón que la práctica administrativa neerlandesa consistente en denegar el disfrute del régimen creado por el artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 al trabajador fronterizo en paro total al que se refiere el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del citado Reglamento, que resida en los Países Bajos y que pretenda desplazarse a otro Estado miembro para buscar allí un empleo, contraviene dichas disposiciones.

48 Procede, pues, estimar el recurso y declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 69 y 71 del Reglamento nº 1408/71 al negar a los trabajadores fronterizos en paro total la facultad de optar por la posibilidad prevista en el artículo 69 del citado Reglamento de desplazarse, en las condiciones establecidas en dicha disposición, a uno o a varios Estados miembros con el fin de buscar en ellos un empleo si bien conservando su derecho a las prestaciones de desempleo.

Costas

49 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas al Reino de los Países Bajos y al haber sido desestimados los motivos formulados por este último, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 69 y 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 (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983, al negar a los trabajadores en paro total la facultad de optar por la posibilidad prevista en el artículo 69 de dicho Reglamento de desplazarse, en las condiciones establecidas en dicha disposición, a uno o a varios Estados miembros con el fin de buscar en ellos un empleo si bien conservando su derecho a las prestaciones de desempleo.**

2) **Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.**

La Pergola Jann von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de noviembre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris