SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)
12 de junio de 1986 *

En el asunto 1/85,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia en aplicación del artículo 177 del Tratado, por el Bundessozialgericht (Tribunal Federal de Trabajo), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante este órgano jurisdiccional entre

Horst Miethe

y

Bundesanstalt für Arbeit (Oficina Federal Alemana de Empleo), de Nuremberg,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 71, apartado 1, del Reglamento 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 y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por los Sres. U. Everling, Presidente de Sala; Y. Galmot y C. Kakouris, Jueces,

Abogado General: Sr. C. O. Lenz
Secretario: Sra. D. Louterman, administradora

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Bundesanstalt für Arbeit (Oficina Federal Alemana de Empleo), por el Sr. Müller, en representación del Presidente de la Bundesanstalt für Arbeit,

* Lengua de procedimiento: alemán.

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Norbert Koch, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Bernd Schulte, del Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, de Munich,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de febrero de 1986,

dicta la siguiente

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resolución de fecha 25 de octubre de 1984, que llegó al Tribunal de Justicia el 3 de enero de 1985, el Bundessozialgericht planteó, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del artículo 71, apartado 1, del Reglamento 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 y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98).

2 Las referidas cuestiones se suscitaron en el litigio entre el Sr. Miethe y la Bundesanstalt für Arbeit (Oficina Federal Alemana de Empleo) de Nuremberg.

3 El Sr. Horst Miethe, de nacionalidad alemana, ha vivido y trabajado siempre en la República Federal de Alemania. Aunque continuaba sus actividades como representante comercial de una firma alemana en Aquisgrán, el Sr. Miethe se trasladó el 19 de noviembre de 1976, con su esposa, a Eynatten (Limburgo), Bélgica, por razones familiares, con la intención de que sus hijos, que frecuentaban un internado belga, cada noche pudieran encontrarse de nuevo en familia.

4 El Sr. Miethe, que conservó una oficina en Aquisgrán donde mantenía también una posibilidad de alojamiento, realizó, el 20 de diciembre de 1977, una declaración de residencia en dicha ciudad con el objeto de conservar su tarjeta de identidad profesional como viajante de comercio. Lo mismo hizo su esposa algunas semanas más tarde, pero el matrimonio continuó inscrito en el padrón de Bélgica.

5 Cuando el Sr. Miethe perdió su empleo a finales del mes de septiembre de 1979, se puso a disposición de los servicios de empleo de Aquisgrán y solicitó prestaciones de desempleo a la Oficina de Empleo de dicha ciudad, que rechazó su solicitud mediante decisión de 17 de diciembre de 1979, alegando que no tenía ni domicilio ni residencia habitual en la República Federal de Alemania. La reclamación que planteó el interesado contra dicha decisión fue rechazada el 7 de diciembre de 1980. El Sr. Miethe no formuló ninguna solicitud de prestaciones de desempleo ante los servicios belgas y volvió a conseguir un empleo en Alemania el 1 de mayo de 1980.

6 El Sr. Miethe recurrió contra la citada decisión de la Oficina de Empleo ante el Sozialgericht de Aquisgrán, que desestimó su recurso. Ante la correspondiente apelación, el Landessozialgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, mediante sentencia de 15 de diciembre de 1982, revocó la decisión del Sozialgericht y condenó a la Oficina Federal de Empleo a pagar las prestaciones de desempleo solicitadas a partir del 3 de octubre de 1979. Dicha sentencia se fundaba en el hecho de que si, en virtud del artículo 71, apartado 1, letra a), ii), del Reglamento nº 1408/71, antes citado, el interesado tiene derecho a las prestaciones de desempleo por parte de la institución de Derecho belga, dicha disposición no excluye la aplicación del Derecho nacional. En efecto, el interesado reúne las condiciones establecidas por la legislación alemana aplicable, desde el momento que ha seguido a disposición de la Oficina Alemana de Empleo y ha conservado la residencia habitual en la República Federal de Alemania.

7 La Oficina Federal Alemana de Empleo interpuso recurso de revisión contra dicha sentencia ante el Bundessozialgericht, quien mediante resolución de 25 de octubre de 1984 decidió someter al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) La competencia de la institución del lugar de residencia en lo que se refiere a las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores fronterizos en paro total de conformidad con el artículo 71, apartado 1, letra a), ii), del Reglamento (CEE) nº 1408/71 ¿excluye el derecho del interesado a reclamar prestaciones a la institución competente del Estado en el que estaba empleado incluso cuando, a pesar de su residencia en el extranjero, tal derecho le es reconocido en virtud de la legislación del Estado en el que estaba empleado con base, fundamentalmente, en el hecho de que el trabajador fronterizo en paro sigue a la disposición de los servicios de empleo del Estado en que ejerció su actividad?

2) En caso de respuesta afirmativa:

a) La competencia exclusiva de la institución del lugar de residencia, de acuerdo con el artículo 71, apartado 1, letra a), ii), del Reglamento (CEE) nº 1408/71, ¿se aplica igualmente cuando el trabajador fronterizo:

— ha trabajado hasta el momento de que se trata siempre y únicamente en el Estado en el que estuvo empleado y del que es además nacional, y también ha residido allí hasta hace pocos años;

— posee, en el lugar en que ejercía su actividad, una oficina que le sirve tanto para ejercer su actividad por cuenta ajena como para buscar un empleo durante el período de paro, en la que se limita a buscar trabajo en el Estado en que estuvo empleado;

— dispone, paralelamente a su oficina, de una posibilidad de alojamiento, de la que se sirve regularmente una o dos veces por semana durante el período de actividad o incluso más frecuentemente todavía durante el tiempo en el que busca trabajo;

— sigue estando informado por teléfono, a través de una tercera persona, de las solicitudes de los clientes o del servicio de empleo cuando está ausente de su oficina;

— en definitiva, tanto desde su apartamento, situado cerca de la frontera, como desde su oficina, mantiene relaciones profesionales y privadas exclusivamente en el Estado en que ha ejercido su actividad y en el que se encuentra también el conjunto de sus amigos y conocidos?

b) ¿Son de aplicación las disposiciones del artículo 71, apartado 1, letra b), i), del Reglamento (CEE) nº 1408/71 a un trabajador fronterizo "atípico" como es el caso del demandante?»

Sobre la primera cuestión

8 La Bundesanstalt für Arbeit y la Comisión mantienen de común acuerdo que el artículo 71, apartado 1, letra a), ii), del Reglamento nº 1408/71 establece una regla especial que constituye una excepción al principio general enunciado en el artículo 13 del mismo Reglamento, según el cual el asegurado está sometido a la legislación del Estado miembro en el cual está ocupado, independientemente de su lugar de residencia y de su nacionalidad. Las disposiciones del artículo 71, apartado 1, letra a), ii), según las cuales el trabajador fronterizo en paro total se beneficia de las prestaciones conforme a la legislación del Estado miembro en cuyo territorio reside, no darían ninguna opción a los trabajadores que entran en el ámbito de aplicación de este texto y se opondrían a que pudieran beneficiarse de prestaciones conforme a la legislación del Estado miembro en que tuvieron su último empleo.

9 Hay que poner de manifiesto que los trabajadores en paro total que no sean fronterizos disponen, en virtud del artículo 71, letra b), del citado Reglamento nº 1408/71, de una opción entre las prestaciones del Estado en que tuvieron su último empleo y las del Estado en las que residen. Ejercitan dicha facultad de opción al colocarse a disposición o bien de los servicios de empleo del Estado en que tuvieron su último trabajo [artículo 71, apartado 1), letra b), i)], o bien de los servicios de empleo del Estado en que residen [artículo 71, apartado 1, letra b), ii)].

10 Dicha facultad de opción no se concede a los trabajadores fronterizos que estén en paro total que, por efecto de las disposiciones clarísimas del artículo 71, apartado 1, letra a), ii), se beneficien únicamente de las prestaciones del Estado en el que residen.

11 La mera circunstancia de que la legislación del Estado miembro en que tuvo el último empleo, considerada aisladamente y sin referencia a las disposiciones del citado Reglamento nº 1408/71, conceda un derecho a prestaciones a un trabajador fronterizo en paro total que resida en otro Estado miembro no lleva a la conclusión de que se reconozca a dicho trabajador una facultad de opción que no le reconoce el artículo 71, apartado 1), letra a), ii). Dicha solución desconocería el alcance del Reglamento nº 1408/71, que trata, como dice su quinto considerando, de coordinar las legislaciones nacionales de seguridad social en el marco de la libre circulación de los trabajadores nacionales de los Estados miembros.

12 Por consiguiente procede responder a la primera cuestión que el artículo 71, apartado 1, letra a), ii), del Reglamento nº 1408/71 debe ser interpretado en el sentido de que un trabajador fronterizo en paro total que caiga dentro del ámbito de aplicación de dichas disposiciones únicamente puede solicitar las prestaciones del Estado miembro en el que reside, por más que satisfaga las condiciones exigidas por la legislación del Estado miembro en que tuvo su último empleo, por lo que se refiere a la concesión de prestaciones.

Sobre la segunda cuestión

13 Mediante esta cuestión, el Bundessozialgericht trata fundamentalmente de saber si un trabajador en paro total, que por más que satisfaga los criterios de trabajador fronterizo expuestos por el artículo 1, letra b), del citado Reglamento nº 1408/71, haya conservado con el Estado en que tuvo su último empleo vínculos profesionales y personales particularmente estrechos debe considerarse afectado por el artículo 71, apartado 1, letra a), ii), o por el artículo 71, apartado 1, letra b), del referido Reglamento.

14 Según la Bundesanstalt für Arbeit, desde el momento que un trabajador en paro total reúne los requisitos de trabajador fronterizo fijados por el artículo 1, letra b), entra en el ámbito de aplicación del artículo 71, apartado 1, letra a), ii), y no puede instar más que las prestaciones del Estado en el que reside. La distinción sugerida por la resolución de remisión, entre «trabajadores fronterizos auténticos», que entrarían dentro del ámbito del artículo 71, apartado 1, letra a), ii), y «trabajadores fronterizos atípicos», que entrarían en el ámbito de aplicación del artículo 71, apartado 1, letra b), no tiene ningún fundamento en el texto del artículo 71. Dicha distinción haría difícil para la administración la aplicación del artículo 71 del Reglamento nº 1408/71 y podría dar lugar a abusos imponiendo una carga financiera injustificada al organismo de seguridad social del Estado en que se tuvo el último empleo siempre que las prestaciones que éste pagase fuesen superiores a las del Estado de residencia.

15 Según la Comisión, el artículo 71 del Reglamento nº 1408/71, antes citado, trata de permitir a los trabajadores migrantes afectados la percepción de prestaciones de desempleo en el lugar en que éstas sean por lo general más favorables para ellos. En el caso normal, un «verdadero» trabajador fronterizo vive en el Estado de residencia donde tiene su familia y sus amigos y donde ejerce sus actividades sociales y políticas. En dicho supuesto, es normal que el artículo 71, apartado 1, letra a), ii), prevea que, en caso de paro total, dependa de las instituciones del Estado en el que resida. Por el contrario, no sucedería lo mismo respecto a determinados trabajadores que mantienen relaciones mucho más estrechas con el Estado en que tuvieron su último empleo que con el Estado en el que residen y que son, en realidad, «falsos trabajadores fronterizos». Convendría permitir a estos últimos trabajadores que se beneficiaran de las disposiciones del artículo 71, apartado 1, letra b), i), del Reglamento nº 1408/71, que les conceden derecho a las prestaciones del Estado en que tuvieron su último empleo.

16 Es oportuno recordar, que, según lo ha decidido ya el Tribunal de Justicia (sentencias de 15 de diciembre de 1976, Bestuur der Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid contra L. Mouthaan, 39/76, Rec. 1976, p. 1901, y de 27 de mayo de 1982, Aubin, 227/81, Rec. 1982, p. 1991), las disposiciones del artículo 71 del Reglamento nº 1408/71 tratan de garantizar al trabajador migrante que se beneficie de las prestaciones de desempleo en las condiciones más favorables mientras busca un nuevo trabajo. Dichas prestaciones incluyen no solamente contribuciones en dinero, sino también la ayuda a su reciclaje profesional que proporcionan los servicios de empleo a los trabajadores que se han puesto a su disposición.

17 Hay que admitir, desde este punto de vista, que al establecer la regla según la cual, en caso de paro total, un trabajador fronterizo que reúna los requisitos del artículo

1, letra b), se beneficia exclusivamente de las prestaciones del Estado de residencia, el artículo 71, apartado 1, letra a), ii), ha presumido implícitamente que dicho trabajador disfrutaba en dicho Estado de condiciones más favorables para encontrar un nuevo empleo.

18 La finalidad que persigue el artículo 71, apartado 1, letra a), ii), del Reglamento nº 1408/71, no puede sin embargo alcanzarse cuando un trabajador en paro total, por más que reúna los requisitos fijados por el artículo 1, letra b), del mismo Reglamento, haya conservado excepcionalmente en el Estado 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. Dicho trabajador debe ser considerado en tal caso como «un trabajador no fronterizo», en el sentido del artículo 71, y, por consiguiente, entra dentro del ámbito de aplicación del apartado 1, letra b) del mismo artículo.

19 En tal caso, únicamente el órgano jurisdiccional nacional es competente para determinar si un trabajador que reside en un Estado distinto de aquél en el que tuvo su último empleo ha conservado, no obstante, en este último Estado, sus mejores oportunidades de reinserción profesional y debe, en consecuencia, quedar sujeto al ámbito de aplicación del artículo 71, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1408/71.

20 Procede responder a la segunda cuestión que un trabajador en paro completo que, por más que reúna los requisitos fijados por el artículo 1, letra b), del Reglamento nº 1408/71, haya conservado en el Estado miembro en el que tuvo su último empleo vínculos personales y profesionales de tal naturaleza que disponga allí de mejores oportunidades de reinserción profesional, debe ser considerado como un «trabajador no fronterizo», que cae dentro del ámbito de aplicación del artículo 71, apartado 1, letra b). Únicamente el órgano jurisdiccional nacional es competente para determinar si un trabajador se encuentra en dicha situación.

Costas

21 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente planteado ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Bundessozialgericht mediante resolución de 25 de octubre de 1984, declara:

1) El artículo 71, apartado 1, letra a), ii), del Reglamento nº 1408/71 debe ser interpretado en el sentido de que un trabajador fronterizo en paro total que esté comprendido dentro del ámbito de aplicación de dichas disposiciones únicamente puede solicitar prestaciones del Estado miembro en el que tiene su residencia, incluso en el caso de que reúna los requisitos exigidos por la legislación del Estado miembro en el que tuvo su último empleo para la concesión de prestaciones.

2) Un trabajador en paro total que reúna los requisitos fijados por el artículo 1, letra b), del Reglamento nº 1408/71, pero que haya conservado en el Estado miembro en que tuvo su último empleo vínculos personales y profesionales de tal naturaleza que disponga allí de mejores oportunidades de reinserción profesional, debe ser considerado como un «trabajador no fronterizo», comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 71, apartado 1, letra b). El órgano jurisdiccional nacional es el único competente para determinar si un trabajador se encuentra en tal situación.

Everling Galmot Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 12 de junio de 1986.

El Secretario

P. Heim

El Presidente de la Sala Tercera

U. Everling