CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 11 de mayo de 1995 *

1. Según el Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, [1] un trabajador en paro total, que perciba prestaciones por tal concepto en el último Estado en que trabajó, tiene, con determinados requisitos, el derecho a desplazarse por un período de tres meses a otro Estado miembro con el fin de buscar allí un empleo, y a seguir percibiendo las prestaciones por desempleo. Cuando, al fin de dicho período, cae enfermo y solicita las prestaciones por enfermedad, ¿atribuye el Reglamento a la institución del Seguro de Enfermedad del Estado de su primer empleo una facultad discrecional para conceder la prestación por enfermedad después del período de tres meses, a pesar de que esta persona, aun estando enferma, era capaz de soportar el viaje de regreso al mismo Estado? Esencialmente, este es el problema por el que el Bundessozialgericht ha remitido varias cuestiones al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del artículo 25 del Reglamento nº 1408/71.

La legislación comunitaria aplicable

2. Procede interpretar el artículo 25 del Reglamento nº 1408/71, que trata de la concesión de prestaciones de enfermedad y maternidad a los trabajadores en paro y a los miembros de su familia, en relación con el artículo 69 del mismo Reglamento, que fija las normas que regulan la conservación del derecho a las prestaciones por desempleo para los trabajadores en paro que se trasladen a un Estado miembro distinto del competente. El artículo 69 dispone lo siguiente:

«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

* Lengua original: inglés.

1 — Reglamento 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; véase la versión modificada y actualizada que establece el Reglamento nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53).

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.

[...]»

3. El artículo 25 del Reglamento nº 1408/71 dispone que:

«1. Un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en paro al cual se apliquen las disposiciones del apartado 1 del artículo 69, o de la segunda frase del inciso ii) de la letra b) del apartado 1 del artículo 71, y que satisfaga las condiciones requeridas por la legislación del Estado competente para tener derecho a las prestaciones en especie y en metálico, teniendo en cuenta, en su caso, lo dispuesto en el artículo 18, disfrutará, durante el período previsto en la letra c) del apartado 1 del artículo 69:

a) de las prestaciones en especie servidas, por cuenta de la institución competente, por la institución del Estado miembro en el cual busca un empleo, según las disposiciones de la legislación que esta última institución aplique, como si estuviera afiliado a la misma;

b) de las prestaciones en metálico servidas por la institución competente según las disposiciones de la legislación que aplique. No obstante, previo acuerdo entre la institución competente y la institución del Estado miembro en el que el interesado busca un empleo, las prestaciones podrán ser servidas por esta institución por cuenta de la primera, según las disposiciones de la legislación del Estado competente. Las prestaciones de desempleo previstas en el apartado 1 del artículo 69, no serán otorgadas durante el período de percepción de prestaciones en metálico.

2. [...]

3. [...]

4. Sin perjuicio de las disposiciones de la legislación de un Estado miembro que permitan la concesión de las prestaciones de enfermedad por un período más amplio, la duración prevista en el apartado 1 podrá ser prolongada, en caso de fuerza mayor, por la institución competente en el límite fijado por la legislación que esta institución aplique.»

Los hechos y las cuestiones

4. El Sr. Perrotta, de nacionalidad italiana, ejerció por último un trabajo en Alemania como obrero de la construcción. Se inscribió como demandante de empleo en Alemania el 8 de enero de 1985 y, con arreglo al artículo 69 del Reglamento nº 1408/71, fue autorizado por la institución alemana competente, el Arbeitsamt München, a desplazarse a Italia por un período de tres meses, que concluía el 19 de marzo de 1985, con el fin de buscar allí un empleo. Durante su estancia en Italia percibió las prestaciones de desempleo de la institución alemana a través de la institución italiana correspondiente.

5. El 15 de marzo de 1985 cayó enfermo y fue hospitalizado en Italia del 22 de abril al 9 de mayo de 1985. El 19 de marzo de 1985, es decir, el último día del período de tres meses durante el cual se le había autorizado a residir en Italia, presentó una solicitud de prestaciones diarias por incapacidad laboral a la institución italiana. Esta trasladó la solicitud a la institución del Seguro de Enfermedad demandada, la Allgemeine Ortskrankenkasse München, quien, mediante decisión de 29 de abril de 1985, se negó a conceder las prestaciones porque el período de tres meses para el que había sido autorizado a permanecer en Italia había concluido el 19 de marzo de 1985. En sus observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia, el Sr. Perrotta alegaba que no discuten las par-

tes el hecho de que su enfermedad se prolongó hasta el 19 de junio de 1985 y que, después de esa fecha, él regresó a Alemania; confirma igualmente que percibió prestaciones por enfermedad satisfechas por la demandada por el período de los cinco últimos días del período de tres meses, es decir, del 15 al 19 de marzo de 1985.

6. En la reclamación que formuló el 2 de agosto de 1985, el Sr. Perrotta alegó que, al no estar en condiciones ni de trabajar ni de viajar desde el 15 de marzo de 1985, la demandada tenía que prolongar el período de tres meses, en aplicación de su facultad discrecional, y concederle prestaciones de enfermedad mientras durase su incapacidad laboral. Antes de tomar una decisión, la demandada consultó al Arbeitsamt sobre la cuestión de la ampliación del período de tres meses y se le informó al respecto de que, en el caso de autos, se trataba de la ampliación del plazo de tres meses para el pago de la prestación de enfermedad con arreglo al apartado 4 del artículo 25 del Reglamento, y no de la ampliación del período de estancia autorizado por el Arbeitsamt de conformidad con el artículo 69. A raíz de esto, la demandada desestimó la reclamación del Sr. Perrotta, mediante decisión de 29 de abril de 1986, alegando, entre otras cosas, como motivo que no era posible ampliar el período en que se habían concedido prestaciones de enfermedad en Italia, por cuanto una enfermedad no puede considerarse un caso de fuerza mayor a los efectos del apartado 4 del artículo 25 del Reglamento.

7. Contra esta decisión el Sr. Perrotta interpuso recurso ante el Sozialgericht. Después de que éste desestimara el recurso, el Sr. Perrotta apeló ante el Landessozialgericht. Este último desestimó la apelación alegando, entre otros, como motivo que una enfermedad y una incapacidad laboral no constituyen en cuanto tales un caso de fuerza mayor. Según el mismo órgano jurisdiccional, la enfermedad que sufría el Sr. Perrotta al final de su período de tres meses no era de tanta gravedad que le impidiera regresar a tiempo a Múnich. Al respecto, el Sozialgericht se refirió a la audiencia del perito que llegó a la conclusión, a partir de los documentos médicos presentados, de que el Sr. Perrotta padecía artritis reumática de las articulaciones finas de la mano y de deformaciones degenerativas de la columna vertebral, pero que ello no le impedía viajar. Procede señalar que, en sus observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, el Sr. Perrotta puso en duda la fiabilidad de estas declaraciones, teniendo en cuenta que se hicieron seis años y medio después de la enfermedad y que se fundaron únicamente en datos escritos.

8. El Bundessozialgericht (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional nacional») al que recurrió el Sr. Perrotta, planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) a) ¿Tiene la institución competente del Seguro de Enfermedad que tratar al mismo tiempo como solicitud —presentada dentro de plazo— de ampliación del período a los efectos del apartado 4 del artículo 25 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, una solicitud de prestaciones en metálico

por incapacidad laboral transitoria, presentada por un desempleado el último día del período previsto en el apartado 1 del artículo 25, en relación con la letra c) del apartado 1 del artículo 69 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, ante la institución del Seguro de Enfermedad del lugar al que se había desplazado el trabajador en desempleo, aun cuando tal ampliación no se solicite expresamente por primera vez hasta después de haberse dictado la resolución por la que se denegaba el reconocimiento de las prestaciones en metálico solicitadas?

b) En el caso de respuesta negativa, ¿puede aún ampliarse el referido período en virtud de una solicitud formulada una vez agotado el plazo?

2) ¿Presupone la decisión discrecional que ha de adoptar la institución competente con arreglo al apartado 4 del artículo 25 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, que un caso de fuerza mayor haya impedido al desempleado regresar, dentro del plazo de tres meses establecido en el apartado 1 del artículo 25, en relación con la letra c) del apartado 1 del artículo 61, del Reglamento (CEE) nº 1408/71, al Estado competente para las prestaciones del Seguro de Enfermedad, o, por el contrario, la institución competente también tiene que pronunciarse en el marco de dicha decisión discrecional sobre la concurrencia o no de un caso de fuerza mayor?

3) ¿Ha de apreciarse que concurre un caso de fuerza mayor a los efectos del apartado 4 del artículo 25 del Reglamento (CEE) nº 1408/71, cuando el trabajador desempleado en situación de incapacidad laboral no regresó al Estado competente dentro del plazo de tres meses, a causa de la enfermedad que padecía, a pesar de que estaba en condiciones de viajar?»

Jurisprudencia anterior

9. Como ya he señalado, el artículo 25 del Reglamento nº 1408/71 está estrechamente vinculado con el artículo 69. El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de examinar las disposiciones del artículo 69 en sus sentencias dictadas en los asuntos Coccioli [2] y Testa y otros. [3] En el apartado 8 de la sentencia dictada en el asunto Testa, el Tribunal de Justicia describió los efectos de esta disposición en los siguientes términos:

«Con arreglo a los términos expresos de dicha disposición, la conservación del derecho a las prestaciones frente a un Estado miembro más allá del período de tres meses citado, está supeditada a la condición de que el trabajador regrese a dicho Estado antes de la expiración del período y "pierde todo

2 — Sentencia de 20 de marzo de 1979 (139/78, Rec. p. 991).

3 — Sentencia de 19 de junio de 1980 (asuntos acumulados 41/79, 121/79 y 796/79, Rec. p. 1979).

derecho a prestaciones en virtud de la legislación del Estado competente" en caso de regreso tardío. El único supuesto en el que el trabajador conserva su derecho a las prestaciones del Estado competente en caso de regresar después de concluido el período de tres meses, es el previsto en la segunda frase del apartado 2 del artículo 69, que permite a los servicios o instituciones competentes, en determinados casos, prolongar este período.»

10. En los apartados 13 y 14 de la misma sentencia, el Tribunal de Justicia explicó que esta disposición era sin embargo compatible con las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de los trabajadores:

«Como ya observó este Tribunal de Justicia en su sentencia [...] Coccioli [...], el artículo 69 del Reglamento nº 1408/71, al conceder al trabajador el derecho a desplazarse a otro Estado miembro con el fin de buscar trabajo en él, atribuye a quien pretende ampararse en esta disposición una ventaja en relación con quien se queda en el Estado competente, en la medida en que, en virtud del artículo 69, queda libre durante un mes de la obligación de ponerse a disposición de los servicios de empleo del Estado competente y de sujetarse al control establecido en éste y ello a pesar de que deba inscribirse en los servicios de empleo del Estado al que se desplaza.

El derecho a conservar las prestaciones de desempleo que concede el artículo 69 contribuye pues a asegurar la libre circulación de los trabajadores con arreglo al artículo 51 del Tratado CEE. El hecho de que este beneficio esté limitado en el tiempo y sujeto al cumplimiento de determinados requisitos no hace que el apartado 2 del artículo 69 sea contrario al artículo 51 del Tratado. Esta última disposición no prohíbe al legislador comunitario establecer requisitos para los derechos que concede con el fin de garantizar la libre circulación de los trabajadores ni fijar sus límites.»

11. En la sentencia Coccioli, el Tribunal de Justicia atenuó en cierto modo la severidad del apartado 2 del artículo 69, precisando en su apartado 5:

«que, a este respecto, se debe señalar que el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento nº 1408/71 no precisa que la solicitud de ampliación deba presentarse obligatoriamente antes de que se agote el plazo;

que efectivamente, entre los "casos excepcionales" que pueden justificar la ampliación del plazo pueden ser de tal naturaleza que impidan no sólo el regreso del trabajador en paro al Estado competente dentro del plazo señalado, sino asimismo la presentación de una solicitud de ampliación antes de expirar dicho plazo;».

12. En la sentencia Coccioli, el Tribunal de Justicia indicó también que las autoridades

competentes disponen de un amplio margen de discrecionalidad cuando se trata de decidir si se está ante un caso que se pueda considerar «excepcional» a los efectos del apartado 2 del artículo 69:

«[El apartado 2 del artículo 69] no limita la libertad de los servicios e instituciones competentes de los Estados miembros de tomar en consideración, a la hora de resolver sobre la ampliación eventual del plazo previsto por el Reglamento, todos los elementos que consideren oportunos, inherentes tanto a la situación individual de los trabajadores afectados como al ejercicio de un control eficaz» (apartado 9).

13. Sin embargo, en el apartado 21 de su sentencia dictada en el asunto Testa y otros, el Tribunal de Justicia formuló la siguiente reserva:

«[...] Si, como ha afirmado el Tribunal de Justicia en la sentencia [Coccioli], los servicios e instituciones competentes de los Estados disponen de un amplio margen de discrecionalidad para decidir acerca de la posible ampliación del período establecido por el Reglamento, deben, al ejercitar este poder discrecional, tener en cuenta el principio de proporcionalidad, principio general del Derecho comunitario. La aplicación correcta de este principio a casos como el de autos exige que los servicios y autoridades competentes tengan en consideración, en cada caso particular, la razón del regreso tardío y la gravedad de las consecuencias jurídicas que deriven del mismo.»

Las relaciones entre los artículos 25 y 69

14. Como subraya la Comisión, el derecho a las prestaciones por enfermedad con arreglo al artículo 25 del Reglamento es accesorio del derecho a percibir prestaciones por desempleo que establece el artículo 69. El derecho de una persona a las prestaciones previstas por el artículo 25 no se mantiene más que durante el período en el que tiene derecho a las prestaciones por desempleo, con arreglo al artículo 69. Además, con arreglo a la última frase de la letra b) del apartado 1 del artículo 25, las prestaciones por desempleo no se conceden durante el período de percepción de prestaciones en metálico con arreglo al artículo 25.

15. A mi parecer, el apartado 1 del artículo 25, en la medida en la que se refiere al pago de prestaciones por enfermedad durante el período contemplado por la letra c) del apartado 1 del artículo 69, debe interpretarse en el sentido de que establece el pago de dichas prestaciones durante el período de tres meses que se contempla en dicha disposición, ampliado en los casos excepcionales establecidos por el apartado 2 del artículo 69. Por esta razón, la cobertura por una institución del Seguro de Enfermedad corresponde jurídicamente al trabajador en paro respecto al período durante el cual queda autorizado por el servicio competente de empleo a buscar un

puesto de trabajo en otro Estado miembro. De ello deriva que la aplicación del apartado 4 del artículo 25 se limita a los casos en los que la enfermedad del trabajador en paro se prolongue más allá del período durante el cual fue autorizado por la institución competente para residir en el Estado al que se trasladó para buscar trabajo.

16. Este resultado es compatible con el sistema de los artículos 69 y 25. Como ya se ha señalado, el derecho a las prestaciones por enfermedad con arreglo al artículo 25 es accesorio del derecho a las prestaciones por desempleo con arreglo al artículo 69. Sería ilógico y contrario a la finalidad del Reglamento, que tiene por objeto facilitar el movimiento de los trabajadores, el hecho de que un trabajador parado que estaba autorizado a permanecer en otro Estado miembro para buscar un empleo, no pudiera disfrutar de que se mantuviera la cobertura del Seguro de Enfermedad. Por esta razón, a mi parecer, la cobertura por un Seguro de Enfermedad, basándose en el apartado 1 del artículo 25, se amplia automáticamente en los «casos excepcionales» que hayan dado lugar a la ampliación del período de tres meses establecido por la letra c) del apartado 1 del artículo 69.

17. Este resultado es también compatible con el empleo, en el apartado 4 del artículo 25, del concepto de «fuerza mayor», que es más estricto que el concepto de «casos excepcionales» que aparece en el apartado 2 del artículo 69. Si la decisión de ampliar la duración de las prestaciones de enfermedad no derivase automáticamente de la decisión de ampliar el período de percepción de las prestaciones por desempleo, cabría esperar que el apartado 4 del artículo 25 reservara a la autoridad competente en materia de enfermedad el mismo margen discrecional que el apartado 2 del artículo 69 concede al servicio de empleo competente: en otras palabras, cabría esperar que el concepto de «casos excepcionales» apareciera en ambas disposiciones. A mi parecer, el empleo en el apartado 4 del artículo 25 del concepto más estricto de «fuerza mayor» puede explicarse por el hecho de que una ampliación en virtud de dicho artículo no tiene lugar más que cuando un trabajador en paro no puede regresar al final del período de tres meses o más que haya sido autorizado por los servicios de empleo competentes.

18. A pesar de que, en el presente asunto, el período de tres meses establecido por la letra c) del apartado 1 del artículo 69 no fue ampliado, el examen anterior sirve para comprender el régimen aplicado por el Reglamento y para interpretar el concepto de «fuerza mayor» que figura en el apartado 4 del artículo 25.

19. Antes de examinar las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional, conviene tratar una cuestión preliminar suscitada por el Sr. Perrotta.

20. El Sr. Perrotta afirma que las cuestiones del órgano jurisdiccional nacional se fundan en una interpretación errónea del apartado 1 del artículo 25 del Reglamento. Se opone a la conclusión del órgano jurisdiccional nacional en el sentido de que no tenía derecho a

que se mantuviera el pago de prestaciones después de expirar el período de tres meses que establece la letra c) del apartado 1 del artículo 69. En el momento de los hechos, la legislación alemana preveía que se mantuvieran las prestaciones durante un período máximo de setenta y ocho semanas en caso de enfermedad sobrevenida en el curso del período de afiliación a un régimen de Seguro de Enfermedad. Según el Sr. Perrotta, el apartado 1 del artículo 25 permite a un trabajador en paro seguir percibiendo prestaciones cuando se trata de una enfermedad sobrevenida durante el período de tres meses, por más que exista, en la legislación nacional, una cláusula de residencia. Según él, la disposición sólo excluye la cobertura en caso de enfermedad que sobrevenga después del período de tres meses.

21. Este punto de vista es sin embargo incompatible con el tenor del apartado 1 del artículo 25, que dispone que un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en paro al cual se apliquen las disposiciones del apartado 1 del artículo 69, «disfrutará [de las prestaciones de enfermedad] durante el período previsto por la letra c) del apartado 1 del artículo 69». No establece que la persona de que se trata disfrute del mantenimiento del pago de las prestaciones de enfermedad después del período contemplado por la letra c) del apartado 1 del artículo 69, por una incapacidad laboral sobrevenida durante este período.

22. Por otra parte, el punto de vista del Sr. Perrotta es difícilmente conciliable con el apartado 4 del artículo 25. Según él, el apartado 4 del artículo 25 no es aplicable cuando el trabajador en paro cayó enfermo antes de que terminara el período de estancia autorizado. Unicamente sería aplicable cuando la enfermedad sobreviniera después de haber expirado este período. Dado que, por consiguiente, según el Sr. Perrotta, el apartado 4 del artículo 25 sólo es aplicable cuando el trabajador en paro haya decidido prolongar su estancia más allá del final del período autorizado, es difícil apreciar qué es lo que la fuerza mayor a la que se refiere esta disposición le impide hacer al trabajador en paro. Según lo que afirma el Sr. Perrotta, el apartado 4 del artículo 25 debería, lógicamente, atribuir una facultad discrecional ilimitada a la institución competente para decidir si mantiene las prestaciones. Además, si se aceptara este criterio, se llegaría a un resultado anormal, el de que el trabajador en paro, en caso de que se superase el plazo de estancia autorizado, dejaría de percibir las prestaciones por desempleo, mientras que seguiría percibiendo, a continuación, en caso de enfermedad, las prestaciones concedidas por tal concepto de manera discrecional por la autoridad competente.

23. Contra lo que afirma el Sr. Perrotta, no creo que pueda considerarse que las disposiciones de los artículos 69 y 25 constituyan una trampa para el trabajador en paro. Como ya he señalado, las dos disposiciones relacionadas entre sí tienen el efecto de que un trabajador se desplace en busca de trabajo, a otro Estado miembro por un período de tres meses o, en base a una autorización que la institución competente puede conceder con carácter excepcional, por un período más largo, y ello sin perder el derecho a las prestaciones de desempleo y de enfermedad, derecho que, de otro modo, correría el riesgo de perder conforme a la legislación nacional

por no residir ya en el Estado competente. Unicamente si, por razones de fuerza mayor, el trabajador en paro no puede regresar al Estado competente al fin del período autorizado, debe tratar de obtener el pago discrecional de las prestaciones con arreglo al apartado 4 del artículo 25. Además, como expondré más adelante, comparto la opinión de la Comisión en el sentido de que, en caso de fuerza mayor, la facultad discrecional de la institución del Seguro de Enfermedad queda, en la práctica, extremamente limitada.

24. Por ello examinaré a continuación la primera cuestión del órgano jurisdiccional nacional.

Primera cuestión

25. Mediante la primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional trata de saber si, por el hecho de presentar una solicitud de prestaciones en metálico por incapacidad laboral el último día del período de tres meses, debe considerarse que el trabajador en paro pidió igualmente una ampliación de dicho plazo, de conformidad con el apartado 4 del artículo 25 y si, en caso de respuesta negativa, dicho plazo puede ampliarse a partir de una solicitud presentada después de su expiración.

26. Todos los que han presentado observaciones escritas están a favor de una interpretación flexible del apartado 4 del artículo 25. El Sr. Perrotta sostiene que la institución competente debe decidir sobre la posibilidad de una ampliación del plazo prevista por el apartado 4 del artículo 25, cuando la institución competente del lugar al que se ha trasladado el trabajador le informe de la duración de la enfermedad o de que el propio interesado pida una ampliación del plazo, aun cuando la información o la solicitud de ampliación tengan lugar después de la expiración del plazo. Según el Gobierno italiano, la solicitud de obtener prestaciones por períodos posteriores a los tres meses supone necesariamente una solicitud de ampliación de dicho período. Tal sería especialmente el caso en el presente asunto, en que la solicitud de prestaciones se formuló el último día del período de tres meses. Por su parte, el Gobierno alemán, opina que las solicitudes deben interpretarse a favor del asegurado a la luz de las circunstancias del caso. Dado que, en el presente asunto, el Sr. Perrotta tenía manifiestamente interés en que se mantuviera el pago de las prestaciones después de expirar el plazo de tres meses, procede por consiguiente interpretar su solicitud en tal sentido.

27. El punto de vista de la Comisión es en parte diferente, por cuanto considera que no hay un plazo que haya de respetarse para la solicitud de ampliación de prestaciones de enfermedad de acuerdo con el apartado 4 del artículo 25. Opina sin embargo que, si la solicitud de ampliación ha de presentarse dentro del plazo de tres meses, una solicitud de prestaciones en metálico presentada en ese plazo debe considerarse al mismo tiempo como una solicitud de ampliación. Si ello no

fuera posible, el trabajador en paro debería poder esperar de la institución del Estado en el que reside que pida la ampliación del plazo de tres meses al mismo tiempo que informe a la institución competente de la enfermedad.

28. A mi parecer, una solicitud de prestaciones de enfermedad formulada por un trabajador en paro en el curso del período contemplado en la letra c) del apartado 1 del artículo 69, debe, si es necesario, ser considerada al mismo tiempo como una solicitud de ampliación de dicho plazo.

29. El artículo 26 del Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo [4] fija las normas siguientes para la aplicación del apartado 1 del artículo 25 del Reglamento nº 1408/71:

«1. Para percibir prestaciones en especie y en metálico para sí mismo o para los miembros de su familia, en virtud del apartado 1 del artículo 25 del Reglamento, el trabajador desempleado deberá presentar en la institución de Seguro de Enfermedad del lugar adonde se haya desplazado, un certificado que habrá de pedir antes de su partida a la institución competente del Seguro de Enfermedad. Si el trabajador desempleado no presentare dicho certificado, la institución del lugar adonde se haya desplazado se dirigirá a la institución competente para obtenerla.

En ese certificado se declarará la existencia del derecho a las prestaciones en cuestión bajo las condiciones señaladas en la letra a) del apartado 1 del artículo 69 del Reglamento; se indicará, asimismo, la duración de tal derecho, habida cuenta de lo dispuesto en la letra c) del apartado 1 del artículo 69, del Reglamento, y se precisará la cuantía de las prestaciones en metálico abonables, en su caso, en concepto de Seguro de Enfermedad y mientras dure el derecho, en caso de incapacidad para el trabajo o de hospitalización.

2. La institución del Seguro de Desempleo del lugar adonde se haya desplazado el trabajador en paro certificará, sobre una copia del documento previsto en el artículo 83 del Reglamento de aplicación, que remitirá a la institución del Seguro de Enfermedad del mismo lugar, que el interesado reúne las condiciones especificadas en la letra b) del apartado 1 del artículo 69 del Reglamento, así como la fecha a partir de la cual disfrutará de las prestaciones del Seguro de Desempleo por cuenta de la institución competente.

Ese certificado tendrá validez, dentro del plazo señalado en la letra c) del apartado 1 del artículo 69 del Reglamento, mientras el interesado reúna las condiciones; cuando deje de reunirlas, la institución del Seguro de Desempleo del lugar adonde se haya desplazado el trabajador en paro informará de ello, en el plazo de tres días, a la antedicha institución del Seguro de Enfermedad.

3. [...]

4 — Reglamento de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71, tal como se reproduce en el Anexo II del Reglamento nº 2001/83 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 146).

4. Para disfrutar de las prestaciones en metálico previstas por la legislación del Estado competente, el trabajador estará obligado a presentar, en el plazo de tres días, a la institución del Seguro de Enfermedad del lugar adonde se haya desplazado, un certificado de incapacidad para el trabajo expedido por el médico que le asista. Estará igualmente obligado a indicar hasta qué fecha ha disfrutado de prestaciones en virtud del Seguro de Desempleo así como su dirección en el país en el que se encuentre.

5. La institución del Seguro de Enfermedad del lugar a que se haya desplazado el trabajador desempleado, notificará en el plazo de tres días a la institución competente del Seguro de Desempleo, así como a la institución en la que el desempleado esté inscrito como solicitante de empleo, el comienzo y el fin de la incapacidad para el trabajo.

6. En los casos definidos en el apartado 4 del artículo 25 del Reglamento, la institución del Seguro de Enfermedad del lugar a que se haya desplazado el trabajador desempleado, informará a la institución competente del Seguro de Enfermedad y a la institución competente del Seguro de Desempleo, que ella considera que se cumplen las condiciones que justifican la prolongación del servicio de las prestaciones en especie y en metálico, motivará su informe y adjuntará a la comunicación dirigida a la institución competente del Seguro de Enfermedad un informe del médico controlador sobre el estado del enfermo, que indique el período probable durante el cual se cumplirán las condiciones para la aplicación del apartado 4 del artículo 25 del Reglamento. La institución competente del Seguro de Enfermedad decidirá si se prolonga la realización de las prestaciones al trabajador desempleado enfermo.

7. [...]»

30. Procede observar que, con arreglo a estas disposiciones, incumbe a la institución del Seguro de Enfermedad del Estado al que se ha desplazado el trabajador una responsabilidad general en materia de vigilancia de los casos individuales y de información completa a las instituciones competentes. De esta manera, cuando un trabajador desempleado cae enfermo y se dirige a esta institución con vistas a disfrutar de prestaciones en metálico, ésta queda obligada a informar a las instituciones competentes del Seguro de Enfermedad y del Seguro de Desempleo; cuando el trabajador desempleado, por su parte, dejó de presentar un certificado extendido por la institución competente del Seguro de Enfermedad, ella misma debe dirigirse a dicha institución para conseguir el certificado. Cuando entienda que la ampliación del período de tres meses está justificada, debe informar a las instituciones competentes sobre el Seguro de Enfermedad y el Seguro de Desempleo, motivando en todo caso su decisión.

31. Ni el apartado 4 del artículo 25 del Reglamento nº 1408/71 ni el apartado 6 del artículo 26 del Reglamento nº 574/72 se refieren a la necesidad de una solicitud formal por parte del trabajador desempleado para que se amplíe el período de tres meses. Parece por el contrario que se presume de forma tácita que la institución del Estado al que el trabajador desempleado se ha desplazado ya ha tenido conocimiento de su enfermedad, a partir de su solicitud de prestaciones en metálico, que ya ha informado a las instituciones competentes y que seguirá vigilando su estado de salud; si existe el riesgo de

que su enfermedad se prolongue más allá del período de tres meses, hará que un médico redacte un informe detallado (a menos que dicho informe le haya sido ya transmitido), apreciará si es justificada la ampliación de la estancia y, en su caso, informará de ello a las instituciones competentes.

32. Teniendo en cuenta estas circunstancias, no parece necesario exigir a un trabajador desempleado que haya presentado ya una solicitud de prestaciones en metálico que presente una nueva solicitud para pedir que se le sigan pagando las prestaciones. Se puede suponer razonablemente que una persona que ha presentado ya una solicitud de prestaciones en metálico desea poder seguirlas percibiendo, si es posible, durante toda la duración de su enfermedad. Además, si se trata del apartado 4 del artículo 25, sería especialmente inoportuno insistir en los requisitos de forma, dado que este artículo no se aplica más que cuando la enfermedad del trabajador desempleado reúne los requisitos necesarios para constituir un caso de fuerza mayor.

33. No creo que sea necesario examinar el punto de vista de la Comisión según el cual no se ha de respetar un plazo para la solicitud de ampliación de las prestaciones. Se ha probado que el Sr. Perrotta cayó enfermo y presentó una solicitud de prestaciones en metálico dentro del período de tres meses. Debe por consiguiente considerarse que pidió la ampliación de dicho período. Paralelamente, el hecho mencionado por el órgano jurisdiccional en su cuestión, de que el trabajador desempleado haya, seguidamente, solicitado expresamente la ampliación una vez expirado el plazo de tres meses no tiene interés en este caso.

34. Por consiguiente, llego a la conclusión de que procede responder en sentido afirmativo a la letra a) de la primera cuestión. Por ello no es necesario examinar la letra b) de la primera cuestión.

Las cuestiones segunda y tercera

35. En su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta si la facultad discrecional que tiene la institución competente, de acuerdo con el apartado 4 del artículo 25, se aplica igualmente respecto a la cuestión de si ha habido fuerza mayor. En la tercera cuestión, pregunta si es preciso admitir la existencia de un caso de fuerza mayor cuando el trabajador desempleado que no esté en condiciones de trabajar a causa de su enfermedad no haya regresado al Estado competente en el plazo de tres meses, por más que estuviera en condiciones de viajar.

36. Antes de analizar detalladamente estas cuestiones, que se pueden examinar fácilmente de manera conjunta, voy a estudiar el significado del concepto de «fuerza mayor» tal como aparece en el apartado 4 del artículo 25.

37. El Sr. Perrotta considera, en relación con la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Rindone [5] que un trabajador desempleado en situación de incapacidad laboral reúne los requisitos necesarios para que exista fuerza mayor a los efectos del apartado 4 del artículo 25, esté o no en condiciones de viajar, a condición de que la enfermedad en sí misma o su duración no sean consecuencia de una grave negligencia por su parte. Los Gobiernos alemán e italiano, lo mismo que la Comisión, se suman por su parte a la propuesta del Bundessozialgericht, en el sentido de que sería necesario determinar si, en las circunstancias del caso, se puede razonablemente esperar del interesado que regrese al Estado competente.

38. A mi parecer, el Tribunal de Justicia debiera adoptar la solución propuesta por el Bundessozialgericht. No creo que, en este punto, el Sr. Perrotta pueda alegar la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Rindone. En dicho asunto el Tribunal de Justicia resolvió, entre otras cosas, que el apartado 5 del artículo 18 del Reglamento nº 574/72 debe interpretarse en el sentido de que una persona que reside en un Estado miembro distinto del competente y que cae bajo el ámbito de aplicación del artículo 19 del Reglamento nº 1408/71 está obligado a regresar al Estado de la institución competente para someterse en éste a un control médico con vistas a demostrar su incapacidad laboral. Procede sin embargo hacer notar que el artículo 19 del Reglamento se refiere a una situación por completo distinta, la de un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia que reúne los requisitos exigidos por la legislación del Estado competente para tener derecho a las prestaciones, no obstante su residencia en otro Estado. El artículo 25, en relación con el 69, atribuye al trabajador desempleado un derecho a obtener prestaciones del que, de no existir esta norma, no disfrutaría en el marco de la legislación nacional; por otra parte, este derecho se le atribuye por un período limitado a cuyo final debe regresar al Estado competente para que su derecho a las prestaciones se mantenga en este último.

39. Además, no comparto el punto de vista del Gobierno italiano para quien la diferencia entre los textos del apartado 2 del artículo 69 y el apartado 4 del artículo 25 es de naturaleza meramente terminológica. Al permitir al servicio de empleo competente ampliar el período concedido para buscar un empleo en «casos excepcionales», el apartado 2 del artículo 69 le permite tener en cuenta todas las circunstancias del caso: véase el apartado 9 de la sentencia dictada en el asunto Coccioli, citada en el punto 12 *supra*. Para adoptar una decisión, deberá esencialmente apreciar, después de consultar en su caso al servicio de empleo del Estado al que se ha trasladado el interesado si, en dicho Estado, las perspectivas de empleo son tales que proceda concederle un plazo adicional para buscar allí un empleo. Por otra parte, el apartado 4 del artículo 25 no autoriza la ampliación de las prestaciones por enfermedad más que en caso de fuerza mayor. Como ya he indicado, la utilización de este concepto, que es más restringida que la del concepto de «casos excepcionales» empleado en el apartado 2 del artículo 69, puede explicarse por el hecho de que el apartado 4 del artículo 25 se refiere a una situación diferente. Su campo de aplicación se limita a los casos en los que el período de estancia autorizado por los servicios de empleo competentes ha expirado. Para la

5 — Sentencia de 12 de marzo de 1987 (22/86, Rec. p. 1339).

decisión a que se refiere el apartado 4 del artículo 25, la competente institución del Seguro de Enfermedad no está obligada a realizar la valoración a la que está obligado el servicio de empleo competente con arreglo al apartado 2 del artículo 69. Su único objetivo es que la persona interesada regrese al Estado competente.

40. El Tribunal de Justicia ha examinado el concepto de «fuerza mayor» en varios asuntos, esencialmente en materia agrícola. Los principios que rigen la interpretación de este concepto se resumieron en la sentencia dictada recientemente en el asunto An Bord Bainne Co-operative Ltd y Compagnie Inter-Agra, [6] en que el Tribunal de Justicia precisó en los apartados 11 y 16 que:

«[...] procede recordar en primer lugar que, según una reiterada jurisprudencia, dado que el concepto de fuerza mayor no posee un contenido idéntico en los diversos ámbitos de aplicación del Derecho comunitario, su significado debe determinarse en función del marco legal en el que está destinado a producir efectos.

En segundo lugar, debe recordarse que el concepto de fuerza mayor en el ámbito de los Reglamentos agrícolas tiene en cuenta la naturaleza particular de las relaciones de Derecho público que existen entre los operadores económicos y la Administración nacional, así como las finalidades de esta normativa. Se deduce tanto de dichos objetivos como de las disposiciones materiales de los Reglamentos de que se trata que el concepto de fuerza mayor no se limita al de imposibilidad absoluta, sino que hay que entenderlo en el sentido de circunstancias ajenas al operador afectado, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias sólo habrían podido evitarse a costa de sacrificios excesivos, a pesar de toda la diligencia empleada [...]» [7]

41. A mi parecer, por más que estos principios se hayan establecido en un contexto diferente, pueden aplicarse al presente caso. Como precisa el Gobierno alemán, una enfermedad debe considerarse en principio como una circunstancia anormal e imprevisible, independiente de la voluntad de la persona afectada. Hay que señalar, en todo caso, que nada indica que la enfermedad del Sr. Perrotta no cumpla estos requisitos. No obstante, una enfermedad no podría constituir por sí misma un caso de fuerza mayor porque, de lo contrario, la referencia que hace a este concepto el apartado 4 del artículo 25 sería redundante. Sin embargo, la fuerza mayor no se limita a los casos de imposibilidad absoluta; basta que la persona interesada no haya podido evitar las consecuencias más que a costa de sacrificios excesivos, pese a toda la diligencia empleada. A mi parecer, en el marco del apartado 4 del artículo 25, se

6 — Sentencia de 13 de octubre de 1993 (C-124/92, Rec. p. I-5061).

7 — Véanse las sentencias de 11 de julio de 1968, Schwarzwaldmilch (4/68, Rec. p. 549), y de 15 de diciembre de 1994, Transáfrica (C-136/93, Rec. p. 5757).

puede transponer este principio verificando si cabe esperar razonablemente del trabajador desempleado que regrese al Estado competente en el plazo requerido.

42. La institución competente debe por consiguiente proceder a una apreciación de las circunstancias del caso, verificando esencialmente si el viaje puede provocar un empeoramiento considerable de su estado de salud. A mi entender no se puede esperar razonablemente que una persona realice un viaje que comprometa seriamente sus posibilidades de curación. Incluso en el caso de menos gravedad, puede resultar oportuno que la institución competente autorice a la persona a retrasar su viaje durante un período limitado, si ello permite eliminar el riesgo de empeoramiento.

43. Examinaré a continuación la segunda cuestión planteada por el Bundessozialgericht. En las observaciones escritas se han propuesto respuestas diferentes. Para la Comisión y el Gobierno italiano, la facultad discrecional de la institución competente alcanza también a la cuestión relativa a la existencia de un caso de fuerza mayor, en tanto que el Sr. Perrotta y el Gobierno alemán consideran que la institución competente no tiene ninguna facultad discrecional en la materia.

44. A mi parecer, hay que distinguir entre la facultad discrecional de la institución competente en lo que se refiere a la existencia de un caso de fuerza mayor y su facultad discrecional respecto a la ampliación de las prestaciones de enfermedad. Corresponde a la institución competente apreciar, bajo control jurisdiccional, las circunstancias del caso, para determinar si se reúnen los requisitos de la fuerza mayor como antes se han definido. La facultad discrecional real atribuida a la institución competente por el Reglamento se limita sin embargo a la decisión relativa a si «en los casos de fuerza mayor» procede ampliar las prestaciones. Como da a entender la Comisión, es difícil imaginar cómo, cuando hay fuerza mayor, pueda ser arbitraria la negativa a ampliar las prestaciones. Parecería que, en la práctica, la facultad discrecional de la institución competente se limita a determinar el período de ampliación. Naturalmente, también es preciso tener presente que el apartado 4 del artículo 25 se aplica sin perjuicio de las disposiciones del Derecho nacional que permiten una ampliación de las prestaciones.

45. Contra lo que sostiene el Gobierno italiano, no creo que sea oportuno extender al apartado 4 del artículo 25 las soluciones adoptadas en los asuntos Coccioli y Testa y otros, en los que, como se indicó anteriormente, el Tribunal de Justicia resolvió que las instituciones competentes disponían de un amplio margen de apreciación de los «casos excepcionales» en virtud del apartado 2 del artículo 69. Como ya se ha demostrado, la tarea de la institución competente, cuando determine si procede considerar un caso como excepcional a los efectos del apartado 2 del artículo 69, supone una apreciación más compleja que la decisión a la que debe llegar

la institución competente de acuerdo con el apartado 4 del artículo 25.

46. La respuesta a la tercera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional deriva de las consideraciones antes expuestas (apartados 40 a 42). El hecho de que un trabajador desempleado sea, desde el punto de vista físico, capaz de regresar al Estado competente, no constituye de por sí un factor decisivo cuando se trata de determinar si se reúnen los requisitos para que haya fuerza mayor. La institución competente debe verificar si, a la luz de todos los elementos del caso, se puede esperar razonablemente que un trabajador desempleado efectúe un viaje. No sería razonable, especialmente, esperar que una persona efectúe un viaje si ello significa provocar una deterioración importante en su estado de salud.

Conclusión

47. Por consiguiente, procede, a mi parecer, responder del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional:

«1) La institución competente debe tratar una solicitud de prestaciones en metálico presentada en el período establecido por la letra c) del apartado 1 del artículo 69 del Reglamento (CEE) nº 1408/71 a la institución del Seguro de Enfermedad del lugar al que el trabajador desempleado se ha desplazado, como una solicitud de ampliación de este período, presentada de acuerdo con el apartado 4 del artículo 25 del Reglamento.

2) La facultad discrecional de la institución competente en el marco del apartado 4 del artículo 25 del Reglamento nº 1408/71, relativo a la ampliación de las prestaciones de enfermedad, sólo puede ejercerse si un caso de fuerza mayor impide al trabajador desempleado regresar a su Estado competente en el plazo establecido por la letra c) del apartado 1 del artículo 69.

3) Se cumplen los requisitos de la fuerza mayor si no se puede esperar razonablemente del trabajador desempleado que regrese al Estado competente durante el período que contempla la letra c) del apartado 1 del artículo 69.»