Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentadas el 8 de septiembre de 2011 [1]

Asunto C-347/10

A. Salemink
contra
Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

Petición de decisión prejudicial planteada por el Rechtbank Amsterdam (Países Bajos)

«Seguridad social de trabajadores migrantes — Seguro obligatorio — Denegación de prestación por incapacidad laboral — Trabajadores empleados en plataformas de extracción de gas emplazadas en la plataforma continental adyacente al mar territorial de un Estado miembro»

I. Marco jurídico 2

A. Derecho internacional 2

B. Derecho de la Unión 3

C. Derecho nacional 3

II. Hechos 4

III. Cuestión planteada 5

IV. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia 6

V. Alegaciones 6

VI. Apreciación 8

A. Consideración preliminar 8

B. El Derecho Internacional como punto de partida: la plataforma continental como ámbito de ejercicio de potestades soberanas de los Estados 9

C. Consecuencias para el Derecho de la Unión 11

D. Las competencias de los Países Bajos en la plataforma continental 12

E. La eventual pluralidad de regímenes de seguridad social y su fundamento 13

1 — Lengua original: español.

F. El Derecho de los Países Bajos como ley nacional aplicable en la plataforma continental adyacente a su costa. Consecuencias de la aplicación del Derecho de la Unión 14

VII. Conclusión 16

1. La doctrina contenida en los asuntos Prodest [2] y Aldewereld [3] puede permitir dar una respuesta al presente caso basada en el criterio de la especial vinculación de la relación de trabajo con el ordenamiento de un Estado miembro. Sin embargo, alternativamente, la cuestión planteada por el Rechtbank Amsterdam puede ofrecer también al Tribunal de Justicia la posibilidad de pronunciarse sobre la condición de la plataforma continental [4] como ámbito de ejercicio de la soberanía de los Estados miembros y, por ello, ámbito de aplicación territorial del Derecho de la Unión (artículo 52 TUE, apartado 1).

2. Si, como defiendo en estas conclusiones, la plataforma continental ha de ser considerada «territorio de la Unión» a los efectos de la aplicabilidad del Derecho comunitario en el ámbito de las competencias que le han sido atribuidas por los Estados miembros, la situación jurídica de los trabajadores empleados en la explotación de sus recursos no puede diferir de la de aquellos que ejercen su actividad laboral en el territorio estatal *stricto sensu*. O, para ser más precisos, el régimen de aseguramiento de aquellos trabajadores no admitiría otras diferencias que las que se demostraran compatibles con las libertades garantizadas por los Tratados, a la luz del Reglamento nº 1408/71.

I. Marco jurídico

A. *Derecho internacional*

3. El artículo 77, apartado 1, de la CNUDM, dispone:

«El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales.»

4. En términos idénticos, el artículo 2, apartado 1, de la Convención sobre la Plataforma Continental (en lo sucesivo, «CPC») [5] establece:

«El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales.»

2 — Sentencia de 12 de julio de 1984 (237/83, Rec. p. 3153).

3 — Sentencia de 29 de junio de 1994 (C-60/93, Rec. p. I-2991).

4 — Espacio que, con arreglo al artículo 76, apartado 1, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante, «CNUDM»), firmado en Montego Bay (Jamaica) el 10 de diciembre de 1982, entrado en vigor el 16 de noviembre de 1994, ratificado por los Países Bajos el 28 de junio de 1996 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998 (DO L 179, p. 1), «comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá [del] mar territorial y a todo lo largo de la prolongación nacional [del] territorio [del Estado ribereño] hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia».

5 — Hecho en Ginebra el 29 de abril de 1958 y en vigor desde el 10 de junio de 1964 (Naciones Unidas, Registro de Tratados, vol. 499, p. 311).

B. *Derecho de la Unión*

5. En virtud del artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 1408/71:[6]

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

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

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

[…]»

C. *Derecho nacional*

6. De acuerdo con el artículo 3, apartado 1, de la Ziektewet (Ley sobre el seguro de enfermedad; en lo sucesivo, «ZW»), se entenderá por «trabajador» la persona física de menos de 65 años sujeta a una relación de empleo de Derecho privado o de Derecho público. El artículo 3, apartado 2, de la ZW establece que no se considerará trabajador a quien desempeñe su trabajo fuera de los Países Bajos, a menos que resida en los Países Bajos y su empleador también resida o esté establecido en los Países Bajos.

El artículo 7, apartado 1, de la Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Ley sobre trabajo e ingresos en función de la capacidad laboral; en adelante, «WIA») prescribe el seguro obligatorio del trabajador por cuenta ajena. Por su parte, el artículo 8, apartado 1, de la WIA considera trabajador por cuenta ajena, a los efectos de la propia WIA, al «trabajador en el sentido de la ZW».

7. En virtud del artículo 18, apartados 1 y 2, de la WIA, cabe el seguro voluntario en el supuesto de una persona menor de 65 años que no pueda ser considerada un trabajador asalariado en el sentido de la ZW, cuyo seguro obligatorio haya finalizado, que resida fuera de los Países Bajos y que esté vinculado mediante un contrato de trabajo de una duración máxima de cinco años con un empleador residente o establecido en los Países Bajos.

8. La Wet arbeid mijnbouw Noordzee (Ley relativa al empleo en las industrias de extracción en el Mar del Norte; en lo que sigue, «WAMN») no prevé un seguro social obligatorio para trabajadores empleados en la zona neerlandesa de la plataforma continental. El artículo 2 de dicha Ley dispone que el Derecho neerlandés en materia de contratos de trabajo es aplicable por lo que se refiere al contrato de trabajo de un trabajador por cuenta ajena. A los efectos de la aplicación de las normas de Derecho internacional privado, el trabajo realizado por un trabajador se considera desempeñado en el territorio de los Países Bajos. La WAMN no contiene una disposición comparable en materia de seguridad social.

6 — Reglamento 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 en el interior de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) nº 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) nº 1606/98 del Consejo, de 29 de junio de 1998 (DO L 209, p. 1).

9. En virtud del artículo 7 del Convenio sobre seguridad social celebrado entre los Países Bajos y España el 5 de febrero de 1974, los trabajadores ocupados en el territorio de una de las Partes Contratantes estarán sometidos a la legislación de esta Parte, aunque residan en el territorio de la otra Parte o aunque su patrono o la sede de la empresa que les ocupe se encuentre en el territorio de la otra Parte.

II. Hechos

10. El Sr. A. Salemink, nacional neerlandés, ha trabajado desde 1996 como enfermero para una empresa neerlandesa en una plataforma de extracción de gas situada sobre la plataforma continental adyacente al mar territorial de los Países Bajos.

11. El 10 de septiembre de 2004 el Sr. Salemink, hasta entonces residente en los Países Bajos, trasladó su residencia a España.

12. Mientras residió en los Países Bajos el Sr. Salemink estaba cubierto por el seguro obligatorio con arreglo a las leyes neerlandesas aplicables a los trabajadores por cuenta ajena (artículo 3 de la ZW).

13. A petición propia, y con efectos a partir de 4 de octubre de 2004, el Sr. Salemink estuvo cubierto por el seguro voluntario con arreglo a la Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Ley sobre el seguro de incapacidad laboral, en lo sucesivo, «WAO»).

14. Mediante decisión de 15 de julio de 2005, el Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Instituto de gestión de los seguros para trabajadores por cuenta ajena; en adelante, «UWV»), ante el impago de la correspondiente cotización por el Sr. Salemink, puso fin a esa cobertura con efectos de 4 de diciembre de 2004. Dicha decisión no fue impugnada por el Sr. Salemink.

15. El 15 de mayo de 2006 el Sr. Salemink solicitó de nuevo al UWV la cobertura del seguro voluntario, siéndole denegada, por extemporaneidad, mediante resolución de 11 de julio de 2006. Con fecha 11 de marzo de 2008, el UWV declaró inadmisible, por extemporánea, la reclamación interpuesta por el Sr. Salemink contra aquella denegación. El Sr. Salemink no interpuso recurso contra esa declaración de inadmisibilidad.

16. El 24 de octubre de 2006 el Sr. Salemink comunicó su baja por enfermedad, solicitando, en ese concepto, con fecha de 11 de septiembre de 2007, una prestación con arreglo a la WIA. Mediante resolución de 11 de octubre de 2007 el UWV denegó su pretensión por haber quedado excluido del seguro obligatorio desde la fecha del traslado de su residencia a España.

17. Mediante decisión de 12 de marzo de 2008 el UWV declaró infundada la reclamación presentada por el Sr. Salemink contra la resolución de 11 de octubre de 2007. El Sr. Salemink interpuso entonces recurso jurisdiccional contra aquella decisión.

18. Ante la jurisdicción de reenvío el Sr. Salemink sostiene tener derecho a percibir una prestación por incapacidad laboral, remitiéndose al Reglamento nº 1408/71. A su juicio, el UWV debe considerar la zona neerlandesa de la plataforma continental como una parte del territorio neerlandés, invocando a este respecto la sentencia Aldewereld, citada, y la política observada por el Sociale Verzekeringsbank (banco de seguros sociales; en lo que sigue, «SVB») en cuanto a considerar cubiertos por el seguro social, a partir del 1 de enero de 2006, a los trabajadores que ejercen una actividad laboral en la zona neerlandesa de la plataforma continental (llamada «política ampliada»).

19. Por su parte, el UWV sostiene ante la jurisdicción de reenvío que el Sr. Salemink no estaba asegurado con arreglo a la WIA el primer día de aplicación de ésta (24 de octubre de 2008, dos años después de la baja por enfermedad).

20. A su juicio, además, la sentencia Aldewereld no sería de aplicación al supuesto debatido en la medida en que no existe un conflicto positivo entre Estados que se pretenden competentes, sino, por el contrario, se está en presencia de un conflicto negativo. Y tampoco sería de aplicación la sentencia Weber,[7] en la que se solventaba una cuestión de competencia y no, como es el caso, de determinación de la legislación aplicable.

III. Cuestión planteada

21. En virtud de lo anterior, la jurisdicción de reenvío ha decidido plantear la siguiente cuestión:

«Las normas de Derecho comunitario que tienen por objeto el establecimiento de la libre circulación de trabajadores, en particular las contenidas en los títulos I y II del Reglamento nº 1408/71, y los artículos 39 y 299 del Tratado CE (en la actualidad, artículos 45 TFUE y 52 TUE, respectivamente, en relación con el artículo 355 TFUE), ¿se oponen a que el trabajador que ejerce su actividad para un empresario establecido en los Países Bajos, fuera del territorio neerlandés en una instalación fija en la zona neerlandesa de la plataforma continental, no esté asegurado conforme al sistema nacional de seguro obligatorio de los trabajadores por cuenta ajena, exclusivamente porque no reside en los Países Bajos, sino en otro Estado miembro (en este caso, España), aunque posea nacionalidad neerlandesa y aunque se le ofrezca la posibilidad de contratar un seguro voluntario en las mismas condiciones, en esencia, que las que se aplican al seguro obligatorio?»

22. El órgano judicial de reenvío señala que, mediante sendos escritos de 11 de julio y de 30 de septiembre de 2009, la Comisión le hizo llegar una serie de consideraciones con ocasión del procedimiento incoado contra los Países Bajos por presunto incumplimiento de las obligaciones prescritas en virtud del artículo 13, apartado 2, letra a), y del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71, así como de los artículos 45 a 48 TFUE:[8]

a) En relación con el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1408/71, la Comisión afirmaba que, ante el silencio sobre el particular del propio Reglamento, las actividades ejercidas en la parte de la plataforma continental perteneciente a un Estado miembro deben considerarse ejercidas en el territorio de ese Estado miembro, pues así se desprende de los principios del Derecho internacional público relativos a la normativa de la plataforma continental. A efectos de la explotación de los recursos naturales, la plataforma continental pertenece, por lo tanto, al territorio neerlandés y en ella es aplicable el Derecho neerlandés en materia de seguridad social. Además, el ámbito geográfico de aplicación del Tratado CE puede extenderse fuera del territorio de un Estado miembro en la medida en que un Estado miembro ejercite sus derechos soberanos, como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Kramer, de 14 de julio de 1976.

b) Por lo que hace al Reglamento nº 1408/71, la Comisión entendía, con apoyo en la sentencia Aldewereld, que era aplicable al caso incluso en el supuesto de que la plataforma continental no perteneciera al territorio neerlandés.

c) La Comisión destacaba, en fin, que, de acuerdo con la jurisprudencia, las normas de Derecho comunitario que prohíben la discriminación pueden aplicarse incluso a actividades profesionales que se ejerzan fuera del territorio de la Comunidad cuando la relación laboral conserve, no obstante, una vinculación suficientemente estrecha con dicho territorio (sentencias Prodest,

7 — Sentencia de 27 de febrero de 2002 (C-37/00, Rec. p. I-2013).

8 — C-141/10, Comisión/Países Bajos; procedimiento en curso (DO 2010, C 161, p. 19).

citada, Lopes da Veiga [9] y Aldewereld). En el caso de autos existiría, de acuerdo con la sentencia Weber, una vinculación estrecha con el ordenamiento jurídico neerlandés. A juicio de la Comisión, el régimen especial aplicable en plataformas de extracción conduce en la práctica a una discriminación indirecta contraria al artículo 39, apartado 2, del Tratado CE y al artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 1408/71, pues ese régimen se aplica en casi todos los casos sólo a trabajadores migrantes y no a trabajadores neerlandeses que trabajan en las mismas plataformas de extracción y que residen en los Países Bajos. A esta categoría se aplica la legislación general neerlandesa en materia de seguridad social, lo que significa que pueden percibir todas las prestaciones neerlandesas de seguridad social. Mientras que todos los trabajadores que ejercen una actividad en plataformas de extracción deben equipararse a los trabajadores que ejercen una actividad en territorio neerlandés, el establecimiento de un requisito de residencia para conseguir acceso a una protección amplia de seguridad social sería una forma encubierta de discriminación por razón de la nacionalidad.

23. El órgano judicial de reenvío señala que el artículo 3, letra a), de la ZW sólo confiere un derecho a cobertura social en la medida en que éste se derive del Derecho internacional. Por ello se pregunta hasta qué punto el Derecho internacional (en particular, el Derecho de la Unión Europea) proporciona una base para ese derecho.

24. Afirma el órgano judicial que la sentencia Weber podría interpretarse en el sentido de que el ámbito de aplicación territorial del Reglamento nº 1408/71 no está limitado al territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, sino que también se extiende a la plataforma continental. El Rechtbank tiene dudas, sin embargo, de que esta interpretación sea correcta.

25. Por lo demás, la jurisdicción de reenvío admite que la normativa nacional examinada puede ser incompatible con el principio de libre circulación de los trabajadores, pues el Sr. Salemink ha perdido una ventaja de la que disfrutaba mientras residía en los Países Bajos. Con todo, se pregunta si esa incompatibilidad podría verse atenuada por el hecho de que el Sr. Salemink haya podido suscribir un seguro voluntario.

IV. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia

26. La cuestión prejudicial se registró en el Tribunal el 8 de julio de 2010.

27. Han presentado alegaciones el Sr. A. Salemink, el UWV, la Comisión y los Gobiernos del Reino de España, de la República Helénica y del Reino de los Países Bajos.

28. En la vista, celebrada el 14 de junio de 2011, han comparecido, formulando oralmente sus alegaciones, los representantes procesales del Sr. A. Salemink, del UWV, de los Gobiernos del Reino de los Países Bajos, de la República Helénica y del Reino de España, así como de la Comisión.

V. Alegaciones

29. El Sr. Salemink insiste en la aplicabilidad del Derecho neerlandés, afirmando que su situación es comparable a la de quienes navegan en un buque neerlandés y están obligatoriamente afiliados a la seguridad social neerlandesa.

9 — Sentencia de 27 de septiembre de 1989 (9/88, Rec. p. 2989).

30. El UWV, los Gobiernos español, helénico y neerlandés, así como la Comisión, se han referido a la cuestión del régimen aplicable a la plataforma continental y, concretamente, a la cuestión de si la actividad ejercida en dicha plataforma debe considerarse como ejercida sobre el territorio de los Países Bajos.

31. A este respecto, el UWV y el Gobierno neerlandés rechazan esa posibilidad, invocando el carácter limitado de los derechos de soberanía ejercidos por los Estado sobre la plataforma continental, por un lado, y el hecho de que el alcance territorial del Reglamento nº 1408/71 se limite al territorio de los Estados miembros, por otro. Coinciden ambas partes, además, en negar la aplicabilidad al caso de la doctrina establecida en las sentencias Weber y Aldewereld. En cualquier caso, el Gobierno neerlandés defiende que, aun considerando que el Sr. Salemink hubiera ejercido su trabajo en el territorio de los Países Bajos, el Reglamento nº 1408/71, en la medida en que sólo regula conflictos de leyes, no impide que los Estados miembros adopten regímenes de protección social diferentes para situaciones también distintas, sin que sea obligado aplicar sobre la plataforma continental el mismo régimen que sobre el territorio neerlandés propiamente dicho.

32. El Gobierno neerlandés rechaza asimismo que la legislación nacional incurra en discriminación, directa o indirecta, por razón de nacionalidad o dificulte la libre circulación de trabajadores. En primer lugar, porque la nacionalidad no es condición de acceso al seguro obligatorio y a quien no puede acceder al mismo siempre le cabe la posibilidad de suscribir un seguro voluntario o, de no desearlo, beneficiarse de las disposiciones de la WAMN. En segundo lugar, porque el Derecho de la Unión no impone la obligación de reconocer el derecho al seguro obligatorio a quienes ni residen ni trabajan en los Países Bajos, siendo así que, en cualquier caso, de existir una diferencia de trato la misma estaría justificada en razón de las características del trabajo en las plataformas de extracción de gas, que en ocasiones se desplazan hacia zonas de la plataforma continental no adyacentes a los Países Bajos. En último término, el Gobierno neerlandés descarta que pueda hablarse de entorpecimiento a la libertad de circulación (que, de concurrir, no dejaría de estar justificado), pues el Sr. Salemink se ha visto perjudicado por sus propios actos, toda vez que le era posible suscribir un seguro voluntario.

33. Por su parte, la Comisión y los Gobiernos español y helénico sostienen que el Derecho de la Unión es enteramente aplicable a la situación de un trabajador que, como el Sr. Salemink, trabaja en la plataforma continental adyacente a un Estado miembro.

34. En el caso de que la plataforma continental no fuera parte del territorio neerlandés a los fines de la aplicación del Derecho de la Unión, la Comisión entiende que, a la luz de la doctrina establecida en el caso Aldewereld, existe un vínculo de conexión suficientemente estrecho con el ordenamiento jurídico neerlandés.

35. El Gobierno helénico coincide en la apreciación de que, en los límites del ejercicio por el Estado ribereño de sus derechos sobre la plataforma continental, ésta debe asimilarse, a los efectos del Derecho aplicable, a su propio territorio.

36. El Gobierno español, por su parte, alega que si los derechos exclusivos de explotación sobre la plataforma continental corresponden al Estado ribereño, a él competen todas las cuestiones relativas a la actividad laboral que pueda desarrollarse en ese espacio, incluidas las de la cobertura de seguridad social.

37. Tanto la Comisión como los Gobiernos español y helénico coinciden en la observación de que la legislación nacional es discriminatoria y entorpece la libertad de circulación de trabajadores. En particular, la Comisión recuerda el recurso por incumplimiento planteado por este motivo contra el Estado neerlandés, subrayando que la posibilidad de suscripción de un seguro voluntario no cambia las

cosas. En la misma línea se manifiesta el Gobierno helénico, alegando el Gobierno español, en fin, que, en el peor de los casos, bastaría un vínculo con el territorio de la Unión para determinar la aplicabilidad del Reglamento nº 1408/71, siendo a esos efectos suficiente, a su juicio, que el empleador del Sr. Salemink esté residenciado en los Países Bajos.

VI. Apreciación

A. *Consideración preliminar.*

38. A mi juicio, el presente asunto puede ser objeto de dos enfoques de muy distinto alcance. Por un lado, cabría un planteamiento que podríamos calificar de «continuista» en el que, haciendo abstracción de la problemática referida a la vinculación de la plataforma continental con el «territorio» de los Estados miembros y, por tanto, de la Unión, nos centráramos exclusivamente en el dato de que la actividad laboral ejercida por el Sr. Salemink presenta una relación cualificada con el ordenamiento de los Países Bajos.

39. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia inequívoca establecida en los asuntos Prodest y Aldewereld brindaría ya razones suficientes para fundamentar una respuesta a la jurisdicción de reenvío, en el sentido de que, en presencia de una relación de trabajo con una empresa establecida en un Estado miembro, no es relevante, a los efectos de la aplicación del Reglamento nº 1408/71, que el trabajo se desarrolle efectivamente fuera del territorio de dicho Estado miembro. De acuerdo con dicha doctrina, confirmada en el asunto Habelt [10], en efecto, la existencia de un vínculo suficientemente estrecho de la relación de trabajo con el ordenamiento de un Estado miembro es suficiente para tener por aplicables las disposiciones del Derecho de la Unión en materia laboral.

40. En el supuesto aquí debatido se trataría, por tanto, de determinar si, a la luz de esa jurisprudencia, la relación laboral que vincula al Sr. Salemink con su empleador presenta, como parece ser claramente el caso, tal grado de vinculación con los Países Bajos que, como consecuencia de ello, la exigencia de que el propio Sr. Salemink resida igualmente en los Países Bajos para tener acceso al seguro obligatorio constituye, en realidad, una limitación a su libertad de circulación como trabajador.

41. Alternativamente, y como segundo planteamiento, cabría también, como ha quedado de manifiesto con las posiciones defendidas por las partes en el presente proceso, una aproximación más directa al problema desde la perspectiva de la «condición territorial» de la plataforma continental. Se trataría de un enfoque, si se quiere, más innovador, aunque, según veremos, sólo en apariencia, pues con él se trataría, en cierto sentido, de sistematizar y reducir a concepto las soluciones ya arbitradas por el Tribunal de Justicia al afrontar distintas cuestiones relativas a la definición del ámbito de aplicación de las disposiciones del Derecho de la Unión.

42. Entiendo que la jurisprudencia a la que acabo de referirme no requiere de una consideración especial por mi parte. Es el caso, sin embargo, que el presente asunto puede permitir al Tribunal de Justicia considerar esta ocasión como una oportunidad para avanzar en el desarrollo de una cuestión tan sensible como es la de la definición del ámbito «territorial» de ejercicio de competencias. Al servicio de ese propósito han de entenderse, por tanto, las consideraciones que seguidamente expongo.

10 — Sentencia de 18 de diciembre de 2007 (C-396/05, C-419/05 y C-450/05, Rec. p. I-11895, apartado 122).

B. *El Derecho Internacional como punto de partida: la plataforma continental como ámbito de ejercicio de potestades soberanas de los Estados*

43. El Derecho de la Unión se aplica a los Estados miembros (artículo 52 TUE, apartado 1), cuyo territorio constituye así el «ámbito de aplicación territorial de los Tratados».[11] No existe, por tanto, una definición propia o autónoma del «territorio de la Unión»,[12]sino que éste resulta de la suma de los territorios de los Estados miembros, cuya delimitación como espacio físico bajo soberanía estatal sólo puede verificarse en el marco del Derecho internacional mediante tratados de establecimiento de fronteras.[13]

44. En tanto que espacio físico bajo la soberanía del Estado, el concepto de territorio comprende tanto el espacio territorial propiamente dicho como el espacio aéreo y los espacios marítimos. Se trata en todo caso de ámbitos de ejercicio de la soberanía exclusiva de cada Estado reconocidos por el Derecho internacional, si bien no se agota en ellos el dominio en el que los Estados pueden ejercer sus facultades soberanas, pues el Derecho internacional también admite la existencia de competencias estatales de base extraterritorial.[14]

45. Del mismo modo que el ámbito de ejercicio de la soberanía de los Estados no coincide exacta y necesariamente con la extensión de su territorio, tampoco las competencias estatales que son consecuencia de la soberanía presentan siempre las notas de exclusividad y plenitud que son características del poder soberano. Por el contrario, precisamente como consecuencia de la progresiva juridificación de la comunidad internacional, el ejercicio de la soberanía es objeto de gradaciones en su intensidad, tanto menos acusada cuanto menor sea la conexión del ámbito de su ejercicio con la base territorial del Estado.

46. Por lo que hace, en particular, al mar como ámbito de ejercicio de la soberanía, el Derecho internacional no reconoce a los Estados la plenitud de *potestas* admitida en el espacio territorial propiamente dicho; ni siquiera sobre el mismo «mar territorial»[15], en el que «[l]a soberanía […] se ejerce con arreglo a esta Convención y otras normas de Derecho Internacional», según dispone el artículo 2, apartado 3, de la CNUDM, y donde, singularmente, ha de respetarse el derecho de paso inocente de los buques de todos los Estados (artículo 17 de la CNUDM), lo que implica una restricción de principio de la jurisdicción del Estado ribereño, según reconoció el Tribunal de Justicia en su sentencia de 24 de noviembre de 1992.[16]

47. Si ya la soberanía del Estado sobre el mar territorial es objeto de la restricción señalada, la potestad de *imperium* característica del Estado soberano se relativiza de manera progresiva conforme nos alejamos, para entendernos, de «tierra firme», reduciéndose, como veremos a continuación con mayor

11 — Ámbito de aplicación que, de acuerdo con el apartado 2 del propio artículo 52 TUE, «se especifica en el artículo 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea». Tal especificación es irrelevante para el caso que nos ocupa.

12 — K. Lenaerts y P. van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 3ª ed., Londres, 2011 (12-006).

13 — De acuerdo con el Derecho internacional, la frontera establecida por tratado «adquiere una permanencia que el tratado mismo no necesariamente conoce. Un tratado puede dejar de estar en vigor sin que la continuidad de la frontera se vea afectada» (Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 3 de febrero de 1994, Jamahiriya Árabe Libia/Chad (C.J.I. *Recueil 1994 des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, p. 37). Esta permanencia de las fronteras más allá de los tratados que las establecen pone de manifiesto la extraordinaria importancia de los límites territoriales como factor de estabilidad de la comunidad internacional.

14 — Con carácter general, *cfr*. Julio D. González Campos, Luis I. Sánchez Rodríguez y Paz de Andrés Sáenz de Santa María, *Curso de Derecho Internacional Público*, 4ª ed. revisada, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

15 — La franja de mar adyacente a la costa y cuya anchura no puede exceder de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con la CNUDM (artículos 2 y 3 de la CNUDM).

16 — Poulsen (C-286/90, Rec. 1992 p. I-6019), apartado 25.

detalle, a un haz de «derechos de soberanía», a determinados efectos, cuando se trata de la plataforma continental, y diluyéndose en el solo ejercicio de determinadas libertades una vez alcanzada el alta mar,[17] donde ya es simplemente ilegítima toda reivindicación de poder soberano.[18]

48. Por lo que hace, en particular, a la Zona Económica Exclusiva[19] el Estado ribereño es titular, por un lado, de determinados derechos de soberanía, tasados en el artículo 56, apartado 1, letra a), de la CNUDM, «para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas subyacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos». Y se le reconoce además, por otro lado, jurisdicción en materia de establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; investigación científica marina; y protección y preservación del medio marino. Siempre, sin embargo, «con arreglo a las disposiciones pertinentes de esta Convención» [artículo 56, apartado 1, letra b), de la CNUDM]. A lo anterior se suman, por último, «[o]tros derechos y deberes previstos en esta Convención [artículo 56, apartado 1, letra c), de la CNUDM]».

49. Y, en fin, en cuanto a la plataforma continental, que es el espacio que aquí particularmente interesa,[20] el Estado ribereño únicamente ejerce derechos de soberanía «a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales[21] (artículo 77.1 de la CNUDM). Derechos de soberanía que la CNUDM califica de «exclusivos»[22] e «independientes de [la] ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa» (artículo 77, apartado 2, de la CNUDM)[23] y que en ningún caso afectan a la condición jurídica de las aguas suprayacentes ni a la del espacio aéreo situado sobre las mismas (artículo 78, apartado 1, de la CNUDM) ni pueden afectar a la navegación ni a otros derechos y libertades de los demás Estados (artículo 78, apartado 2, de la CNUDM), en particular al tendido de cables y tuberías submarinos (artículo 79 de la CNUDM).

50. Éstos son, por tanto, los derechos de soberanía que los Estados miembros ribereños tienen reconocidos por el Derecho internacional del mar de acuerdo con la CNUDM, por la que están obligados igualmente los Países Bajos y la Unión.

51. Tales derechos, en tanto que títulos de habilitación para el ejercicio legítimo del poder público, se suman al conjunto de las potestades de *imperium* que cualifican a los Estados miembros como sujetos de Derecho internacional y, en lo que aquí importará, como sujetos constitutivos de la Unión Europea.

17 — Libertades enumeradas en el artículo 87 de la CNUDM y reconocidas «a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral»: «a) La libertad de navegación; b) La libertad de sobrevuelo; c) La libertad de tender cables y tuberías submarinos […]; d) La libertad de construir islas artificiales y otras instalaciones permitidas por el Derecho internacional […]; e) La libertad de pesca […]; f) La libertad de investigación científica […]».

18 — De acuerdo con el artículo 89 de la CNUDM «[n]ingún Estado podrá pretender legítimamente someter cualquier parte de alta mar a su soberanía». En cuanto a «los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional», constitutivos de la «Zona» definida y regulada por la CNUDM, se han declarado, con sus recursos, patrimonio común de la humanidad (artículo 136 de la CNUDM), excluyéndose toda reivindicación o ejercicio de soberanía o derechos soberanos por parte de los Estados (artículo 137, apartado 1, de la CNUDM).

19 — Que «no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial» (artículo 57 de la CNUDM).

20 — Y que, con arreglo al artículo 76, apartado 1, de la CNUDM, «comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá [del] mar territorial y a todo lo largo de la prolongación nacional [del] territorio [del Estado ribereño] hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia».

21 — Entendiendo por tales «los recursos minerales y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo […]» (artículo 77, apartado 4, de la CNUDM).

22 — «[…] en el sentido de que, si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de ésta, nadie podrá emprender estas actividades sin expreso consentimiento de dicho Estado» (artículo 77, apartado 2, de la CNUDM).

23 — Como ha declarado el Tribunal Internacional de Justicia, son derechos que existen *ipso facto* y *ab initio* en virtud de la soberanía del Estado y como extensión de ésta para explorar el lecho marino y explotar sus recursos (sentencia de 20 de febrero de 1969, Plataforma Continental del Mar del Norte, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1969, p. 3, apartado 19).

52. A la soberanía como cualidad para el ejercicio del poder público con carácter exclusivo y en plenitud de jurisdicción, se agregan así, en virtud del Derecho internacional y en el marco de su ordenamiento, «derechos de soberanía», esto es, títulos para el ejercicio de poder público, con carácter condicional y limitado, en ámbitos por principio excluidos de la soberanía de los Estados. Si la soberanía es expresión de un poder público originario, reconocido y delimitado por el Derecho internacional, los derechos de soberanía traen causa de la voluntad de la comunidad internacional, en la que encuentran su fundamento, contenido y límite.

53. En ambos casos, sin embargo, trátese de la soberanía propiamente dicha o de derechos soberanos, su titularidad por el Estado implica la competencia para el ejercicio de poder público, es decir, para la ordenación jurídica de los ámbitos de la realidad sobre los que se extiende con eficacia el poder incontestable del soberano.

C. *Consecuencias para el Derecho de la Unión*

54. Tal como declara el artículo 1 TUE, la Unión Europea es el resultado de la voluntad de los Estados que la han constituido para la consecución de sus objetivos comunes mediante la atribución de determinadas competencias. Que tales competencias correspondan a los Estados miembros en virtud de su soberanía o deriven de la atribución por el Derecho internacional de un derecho soberano, es indiferente a los fines de la delimitación de las competencias de la Unión, quien ejercerá exactamente aquéllas que se le atribuyan (artículo 5 TUE), en los términos en que la atribución se decida en los Tratados, atendidos el contenido y el alcance con el que los Estados mismos han podido ejercerlas antes de su compromiso con la Unión.

55. El criterio determinante para la definición del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión viene dado, por tanto, por el alcance de las competencias ejercidas legítimamente por los Estados miembros en el marco del Derecho internacional. Allí donde alcance el ejercicio del poder público de los Estados miembros en ámbitos competenciales atribuidos a la Unión, allí será aplicable el Derecho de la Unión, en las condiciones establecidas por este ordenamiento y con independencia del título originario atributivo de la competencia estatal transferida a la Unión Europea; es decir, sea tal título la soberanía misma del Estado (reconocida y amparada por el Derecho internacional) o la atribución por la comunidad internacional de un derecho soberano.

56. Para resolver la cuestión planteada en este proceso habrá de estarse, por tanto, al concreto haz de competencias efectivamente atribuido a la Unión en el ámbito material concernido, siendo indiferente a estos efectos que las mismas se ejerzan sobre el territorio de los Países Bajos *stricto sensu* o en un espacio geográfico distinto y bajo la veste de derechos soberanos. En otras palabras, a efectos de la Unión, el «territorio» de los Estados miembros es el ámbito (no necesariamente territorial, en el sentido espacial o geográfico) de ejercicio de las competencias de aquélla. [24]

57. En este sentido, coherentemente, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse en el pasado sobre el alcance del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión sirviéndose, precisamente, del criterio que acaba de apuntarse. Así, ha podido declarar que la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, [25] debía considerarse aplicable más allá de las aguas territoriales de los Estados miembros en la medida en que, por ejercer derechos de soberanía sobre determinados espacios, son también responsables de la conservación de su biodiversidad. [26]

D. *Las competencias de los Países Bajos en la plataforma continental*

58. En el presente caso, en el que no es objeto de discusión que la plataforma de extracción de gas en la que ha trabajado el Sr. Salemink se encuentra en la plataforma continental adyacente a la costa de los Países Bajos, es asimismo pacífico que este Estado miembro ejerce derechos de soberanía sobre ese espacio «a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos» (artículo 77, apartado 1, de la CNUDM).

24 — El hecho de que la historia del poder estatal de la época moderna sea, en lo esencial, la de la progresiva imposición del poder territorial lleva instintivamente a identificar el ámbito de ejercicio del poder del Estado con el territorio sobre el que éste ejerce legítimamente su soberanía (con carácter general, Antonio Manuel Hespanha, «El espacio político», en *La gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Media*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 85 y ss.). Ciertamente, dicho ámbito es fundamentalmente territorial, pero no se reduce al territorio. En el marco del Derecho internacional, el poder del Estado puede lícitamente proyectarse más allá de su territorio, del mismo modo que, en sentido inverso, la incipiente emergencia de un cierto derecho a la injerencia de la comunidad internacional en los asuntos estatales por razones humanitarias lleva también a cuestionar el tradicional exclusivismo reconocido a los Estados en el ejercicio de sus competencias sobre su propio territorio (Dimitris Liakopoulos, *L'ingerenza umanitaria nel Diritto internazionale e comunitario*, Cedam, Padua, 2007). Ambos fenómenos son expresivos de una quiebra en la correspondencia hasta hace poco prácticamente perfecta entre el territorio como espacio físico, por un lado, y el ámbito del ejercicio de la soberanía, por otro. En realidad, sin embargo, dicha correspondencia ha sido consecuencia de la evolución histórica del Estado moderno y, por tanto, se trata de un fenómeno más contingente que necesario.
Por lo demás, y en términos de necesidad, la soberanía, como cualidad de un ordenamiento, precisa ciertamente de un ámbito de ejercicio para el poder jurídico al que cualifica. Poder jurídico que, en cuanto tal, se traduce en la creación de normas jurídicas cuya efectividad ha de depender de la capacidad de imposición de sus mandatos por parte de quien lo administra. Que esa capacidad se demuestre sobre todo efectiva en los límites de un territorio físico no significa que no pueda pretender (y lograr) una efectividad «extraterritorial». De hecho, como expresión de un *sollen*, el ordenamiento no tiene en el *sein* ni el fundamento de su existencia ni el límite de sus pretensiones, estas últimas por definición siempre ideales, sino sólo el objeto de las conductas que pretenden ordenarse. Por tanto, que esa ordenación sólo sea eficaz en los límites de un territorio no significa que sólo en ellos sea jurídicamente válida. Otra cosa sería olvidar que «la territorialidad no es una parte especial del contenido del poder estatal, sino únicamente una condición y una cualidad de ese poder» (Carré de Malberg, R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, I, Sirey, París, 1920, p. 4).
Prueba de que lo anterior no es un mero juego de abstracciones la ofrece el caso de las dificultades de los Estados para hacer efectiva, por ejemplo, la normativa nacional en materia de juego ante la incidencia de Internet. Problema al que se ha referido el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones de 4 de marzo de 2010 en el asunto Markus Stoß (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 y C-410/07, Rec. p. I-8069), afirmando en el punto 79 de las mismas que «las dificultades a que pueda enfrentarse un Estado en la tarea de hacer cumplir una normativa nacional carecen de pertinencia para juzgar su compatibilidad con el Derecho de la Unión. La limitación establecida por la legislación nacional será en sí compatible o incompatible con el Tratado, y la facilidad para desarrollar un comportamiento contrario a estas normas nacionales carece de incidencia a este respecto […]».

25 — DO L 206, p. 7.

26 — Sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04, Rec. 2005 p. I-9017, apartado 117). Ya antes, en esa misma línea, la sentencia de14 de julio de 1976, Kramer y otros (3/76, 4/76 y 6/76 Rec. 1976 p. 1279, apartados 30 a 33), había afirmado que determinada competencia *ratione materiae* de la Comunidad se extendía, «en la medida en que una competencia análoga pertenece a los Estados en virtud del Derecho Internacional Público» (apartado 31), a la pesca en alta mar. Con carácter general, sobre el Derecho de la Unión y los espacios marítimos, puede verse Michel Michael, *L'applicabilité du Traité instituant la C.E.E. et du Droit dérivé au plateau continental des États membres*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, París, 1984, y Marc Blanquet y Natalie de Grove-Valdeyron, «Zones côtières et Droit Communautaire», *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial 2001, pp. 53 a 84. En particular, Hans D. Jarass, *Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone*, Nomos, Baden-Baden, 2002, y Detlef Czybulka, «Die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel», *Natur und Recht* (2008), vol. 30, pp. 304 a 311.

59. Ciertamente, como ha subrayado el UWV en el apartado 13 de sus alegaciones, el Derecho internacional sólo atribuye a los Estados ribereños una jurisdicción o soberanía «funcional» sobre la plataforma continental, sin hacer de ésta una parte integrante del territorio de dicho Estado. La observación es, sin embargo, irrelevante, pues lo que importa es el alcance de la competencia atribuida al Estado ribereño, por un lado, y la medida en que dicha competencia ha sido transferida en su ejercicio a la Unión Europea, por otro.

60. La potestad de explotación de los recursos de la plataforma continental implica la competencia exclusiva para emprender actividades de aprovechamiento de la riqueza de ese espacio mediante la utilización de mano de obra que necesariamente ha de estar sometida a la legislación laboral del Estado ribereño.

61. En esa concreta dimensión, es decir, a los efectos del ejercicio de su competencia en materia de relaciones laborales, el Estado ribereño ostenta un título de soberanía equivalente, en principio, al que le permite regular dichas relaciones en su propio territorio.

E. *La eventual pluralidad de regímenes de seguridad social y su fundamento*

62. El Gobierno de los Países Bajos ha reconocido en el apartado 22 de su escrito de alegaciones que considera aplicables en la plataforma continental, desde 1990, la Ley sobre el salario y las primas de vacaciones mínimas (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag), así como determinadas leyes fiscales, en tanto que a partir de 2007 se aplican en ese espacio la ley sobre el tiempo de trabajo (Arbeidstijdenwet) y la ley relativa a las condiciones de trabajo (Arbeidsomstandighedenwet). Sostiene, sin embargo, en el apartado 23 de su escrito, que la CNUDM no obliga a los Estados a aplicar un mismo régimen de seguridad social al trabajo ejercido en la plataforma continental y al desempeñado en el territorio nacional *stricto sensu*.

63. La verdadera cuestión es, entonces, si corresponde a la libertad de los Estados miembros decidir el alcance de los derechos de soberanía de los que son titulares en la plataforma continental, en el sentido de que puedan legítimamente ejercer en ese ámbito su poder público de manera selectiva. En otras palabras, si pueden aplicar en una misma materia regímenes normativos distintos en función de que el poder público ejercido traiga causa de la soberanía originaria del Estado o de un derecho soberano atribuido por el Derecho internacional.

64. Puede coincidirse con el Gobierno de los Países Bajos en que la CNUDM no exige que los Estados apliquen a los trabajadores de la plataforma continental un determinado régimen de seguridad social. En realidad, la Convención no impone ninguna obligación a los Estados en cuanto al contenido del Derecho material que haya de resultar del ejercicio del derecho de soberanía por él atribuido, sino que simplemente constituye un título de legitimación para tal ejercicio. Las condiciones al contenido de ese Derecho han de encontrarse, por tanto, en el propio ordenamiento del Estado ribereño y, también, en el Derecho de la Unión cuando aquél le haya atribuido a ésta la correspondiente competencia normativa.

65. Por tanto, cabe concluir que la distinción en el origen del título de legitimación del ejercicio del poder público por parte de un Estado miembro en el ámbito de las relaciones laborales no justifica por sí sola diferencias de contenido en la ordenación jurídica de tales relaciones. A efectos, por tanto, de la disciplina normativa del régimen de las relaciones laborales, en toda su extensión, los espacios geográficos sobre los que los Estados miembros ejercen legítimamente facultades soberanas forman parte, para la Unión, del «territorio» de los mismos.

66. Cuestión distinta es si, habida cuenta de las características del trabajo desempeñado en la plataforma continental, la normativa laboral aplicable por el Estado miembro ribereño puede admitir modulaciones o variaciones respecto del régimen común vigente para el trabajo ejercido en su territorio propiamente dicho; concretamente, y en lo que aquí importa, en el ámbito de la protección social de los trabajadores. Pero siempre en el bien entendido de que tales modulaciones no pueden ser consecuencia de un distinto alcance de la competencia estatal ejercida o, si se prefiere, de una diferencia de cualidad en la naturaleza de la potestad normativa competente para la disciplina de las relaciones laborales. Dicha potestad será, siempre y sólo, la que con carácter exclusivo corresponde al poder público del Estado.

67. En otras palabras, la diferencia podrá venir dada, en su caso, por razón de la actividad laboral en sí misma considerada, pero no por causa del ámbito de soberanía en el que ejerce sus competencias el Estado miembro en cuestión.

F. *El Derecho de los Países Bajos como ley nacional aplicable en la plataforma continental adyacente a su costa. Consecuencias de la aplicación del Derecho de la Unión*

68. Lleva razón el Gobierno de los Países Bajos al sostener que el Reglamento nº 1408/71 sólo disciplina conflictos de leyes en el ámbito de la seguridad social, sin imponer un determinado alcance a la protección asegurada a los trabajadores, materia ésta que compete a los Estados miembros.

69. En efecto, es doctrina consolidada del Tribunal de Justicia que las disposiciones del artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1408/71 «tienen como único objetivo determinar la legislación nacional aplicable a las personas que se hallan en una de las situaciones contempladas en sus letras a) a f). Su objetivo no es determinar los requisitos para que exista el derecho o la obligación de afiliarse a un régimen de seguridad social o a una u otra rama de dicho régimen. Corresponde a la legislación de cada Estado miembro determinar estos requisitos, incluidos los relativos al cese de tal afiliación […]» (sentencia de 7 de julio de 2005, van Pommeren-Bourgondiën). [27]

70. En el presente caso, y por cuanto vengo diciendo, el artículo 13, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 1408/71 estaría identificando como legislación aplicable al supuesto de autos la de los Países Bajos, pues el Sr. Salemink ha ejercido «una actividad por cuenta ajena en el territorio» de ese Estado miembro, a pesar de residir en el territorio de otro Estado miembro. El «territorio de ejercicio de la actividad por cuenta ajena» ha sido la plataforma continental adyacente a los Países Bajos, que, a nuestros efectos, por ser un ámbito espacial de ejercicio del poder público neerlandés en el marco del Derecho internacional, es, en tal sentido, territorio de ese Estado miembro y, por vía de consecuencia, territorio de la Unión. Es decir, ámbito de aplicación del Derecho comunitario en ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas por los Tratados.

71. Siendo cierto que, como sostiene el Gobierno neerlandés, compete a los Estados miembros determinar el alcance de la protección asegurada a los trabajadores, no lo es menos que el margen de actuación de los Estados miembros en punto a la definición del régimen de seguridad social de los trabajadores no es ilimitado, encontrando una primera y fundamental limitación en la libre circulación de los trabajadores garantizada por el artículo 45 TFUE, a cuya luz deben interpretarse las disposiciones del Reglamento nº 1408/71 (sentencia de 30 de marzo de 1993, Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank) [28]. En otras palabras, sólo serán legítimas y conformes con el Derecho de la Unión aquellas diferencias en los regímenes de aseguramiento de los trabajadores que no perjudiquen a su libertad de circulación.

27 — C-227/03, Rec. p. I-6101, apartado 33.

28 — C-282/91, Rec. 1993, p. I-1221, apartado 16.

72. Tanto el Gobierno de los Países Bajos como el UWV han invocado, como justificación de la diferencia de tratamiento dispensada a los no residentes en los Países Bajos por contraste con los residentes en ese Estado miembro, las singulares características de las relaciones de trabajo sobre la plataforma continental. En especial su naturaleza dinámica, la diversidad de las figuras contractuales utilizadas, incluso el hecho mismo de la movilidad de las propias plataformas, no siempre situadas en zonas adyacentes al mismo mar territorial.

73. No cabe, desde luego, excluir que las singulares características del trabajo en la plataforma continental puedan justificar un régimen de seguridad social específico, distinto del vigente para las relaciones de trabajo en el territorio neerlandés propiamente dicho. Ahora bien, no puede olvidarse que en el presente caso lo relevante para el legislador neerlandés no ha sido tanto el tipo de trabajo concernido, cuanto el mero dato de la residencia del trabajador.

74. En el supuesto examinado, en efecto, la diferencia de trato dispensada por el legislador neerlandés termina cifrándose estrictamente en el hecho de la residencia. Entre todos los trabajadores que ejercen su actividad en la plataforma continental, la divisoria entre quienes quedan asimilados al régimen común y, por tanto, disfrutan de seguro obligatorio, y quienes tienen como alternativa la suscripción de un seguro voluntario o, en su caso, el beneficio de ciertas prestaciones complementarias, viene determinada por la circunstancia de tener establecida su residencia bien en los Países Bajos, bien en otro Estado, aun cuando en ambos casos trabajen para empleadores residentes en aquel Estado miembro.

75. Llegados a este punto, procede advertir que la diferencia en cuestión no es irrelevante desde la perspectiva de los trabajadores concernidos, siquiera sea sólo porque en la gestión del seguro obligatorio está siempre implicado el empleador, mientras que en el caso del seguro voluntario es el trabajador quien ha de preocuparse por su contratación y mantenimiento, adquiriendo así una responsabilidad individual que en ocasiones, como demuestra el caso de autos, puede derivar en situaciones de especial perjuicio para sus intereses, y que no tienen por qué serles necesariamente imputables, lo que, partiendo de la consideración de su posición más débil en el marco de las relaciones laborales, no puede ser indiferente para los poderes públicos. Como tampoco lo es desde el punto de vista del Derecho de la Unión si esa condición menos favorable termina siendo la consecuencia de una diferencia de trato proyectada exclusivamente sobre quienes no residen en el territorio propiamente dicho de un Estado miembro.

76. En resumen, el legislador neerlandés, aun dentro de un espacio claramente singular, ha optado por un criterio de diferenciación eminentemente sospechoso desde la perspectiva de la libre circulación de los trabajadores.[29] Lo ha hecho, además, en un contexto normativo en el que el trabajo desempeñado en las industrias de extracción en el Mar del Norte se considera desempeñado en el territorio de los Países Bajos por el propio Derecho nacional, siendo aplicable el Derecho neerlandés en materia de contratos laborales (artículo 2 de la WAMN). Se trata, en suma, de un contexto en el que los vínculos de la relación de trabajo con el Derecho neerlandés son especialmente cualificados, no justificando, por tanto, una exigencia adicional que, como la residencia del trabajador, constituye un obstáculo a la libertad de circulación de los asalariados en el territorio de la Unión.

29 — Condición sospechosa a la que también me he referido, en otro contexto, en las conclusiones presentadas en el asunto Stewart, C-503/09, punto 36, y que no deja de ser relevante en el caso que nos ocupa, por más que el Sr. Salemink ostente la nacionalidad neerlandesa. Lo cierto es que la normativa nacional traída a colación por el Rechtbank Amsterdam afecta principalmente, en buena medida, a trabajadores extranjeros. Hasta el punto de que, como ha puesto de manifiesto la Comisión, en la actualidad está pendiente una demanda contra el Reino de los Países Bajos *ex* artículo 258 TFUE (C-141/10) con la que se pretende constatar que dicho Estado miembro ha incumplido sus obligaciones con la Unión al denegar determinadas prestaciones de seguridad social a nacionales de otros Estados miembros que, como el Sr. Salemink, trabajan en plataformas petroleras radicadas en la plataforma continental neerlandesa y no residen en los Países Bajos.

77. Y es que, a mi juicio, el vínculo de la relación de trabajo examinada es, no ya cualificada —como ha entendido el Tribunal de Justicia en supuestos de trabajos desempeñados en el extranjero para empleadores residentes en el Estado miembro—,[30] sino cualificadísima, dada la equiparación funcional, en el caso, de la plataforma continental al territorio del Estado. Entendido el territorio como el ámbito espacial de manifestación del poder soberano del Estado a través del ejercicio de las competencias de las que es titular legítimo en el marco del Derecho internacional, la plataforma continental adyacente a su costa es territorio del Estado miembro en el sentido dicho, o sea, como espacio sobre el que ejerce la competencia exclusiva respecto, en este caso, de las relaciones de trabajo concertadas para su explotación económica. Y, en tanto que «territorio» estatal en este preciso sentido, es también «territorio» de la Unión a los fines de la aplicabilidad del Derecho de la Unión.

78. Partiendo de esa correspondencia, entiendo que no queda sino aplicar la jurisprudencia consolidada en relación con el Reglamento nº 1408/71. Por tanto, en los términos de la sentencia de 3 de mayo de 1990, Kits van Heijningen,[31] se impone recordar que, al fijar las condiciones de la existencia del derecho a afiliarse a un régimen de seguridad social, los Estados miembros no pueden disponer que su legislación «no se aplique a las personas a las que debe aplicarse [...] con arreglo al Reglamento nº 1408/71».

79. Es así como en aquella ocasión se declaró que «la letra a) del apartado 2 del artículo 13 del Reglamento establece expresamente que la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro estará sometida a la legislación de este Estado, incluso cuando resida en el territorio de otro Estado miembro. Esta disposición carecería de eficacia si el requisito de residencia impuesto por la legislación del Estado miembro en cuyo territorio se ejerce la actividad por cuenta ajena, para la admisión al régimen de seguro que establece, fuera oponible a las personas previstas por la letra a) del apartado 2 del artículo 13. Por lo que respecta a estas personas, la letra a) del apartado 2 del artículo 13 produce el efecto de sustituir el requisito de residencia por un requisito basado en el ejercicio de la actividad por cuenta ajena en el territorio del Estado miembro de que se trate».

VII. Conclusión

80. En virtud de lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia responder a la cuestión planteada por el Rechtbank Amsterdam en los términos que siguen:

«Las normas de Derecho comunitario que tienen por objeto el establecimiento de la libre circulación de trabajadores, en particular las contenidas en los títulos I y II 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 en el interior de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) nº 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, modificado, y los artículos 39 y 299 del Tratado CE (en la actualidad, artículos 45 TFUE y 52 TUE, respectivamente, en relación con el artículo 355 TFUE), se oponen a que el trabajador que ejerce su actividad para un empresario establecido en los Países Bajos, fuera del territorio neerlandés propiamente dicho, en una instalación fija en la zona neerlandesa de la plataforma continental, no esté asegurado conforme al sistema nacional de seguro obligatorio de los trabajadores por cuenta ajena, exclusivamente porque no reside en los Países Bajos, sino en otro Estado miembro, aunque se le ofrezca la posibilidad de contratar un seguro voluntario».

30 — Por todas, sentencia de 18 de diciembre de 2007, Habelt, citada, apartado 122.

31 — C-2/89, Rec. 1990, p. I-1755, apartados 20 y 21.