

Asunto C-713/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

24 de diciembre de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

17 de diciembre de 2020

Partes demandantes:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Órgano Gestor de la Tesorería de la Seguridad Social, Países Bajos)

Y

Partes demandadas:

X

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Órgano Gestor de la Tesorería de la Seguridad Social, Países Bajos)

Objeto del procedimiento principal

Devengo de prestaciones de seguridad social por trabajadores de una empresa de trabajo temporal, residentes en otro Estado miembro, en los períodos en que no se realiza ningún trabajo para una empresa usuaria y la relación laboral ha finalizado.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Determinación del Estado miembro cuya legislación es aplicable, en virtud del Reglamento (CE) n.º 883/2004, durante los períodos en los que no se realiza un trabajo para una empresa usuaria. Artículo 267 TFUE.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 11, apartado 3, letra a), del [Reglamento (CE) n.º 883/2004] en el sentido de que un trabajador que reside en un Estado miembro y trabaja en el territorio de otro Estado miembro en virtud de un contrato con una empresa de trabajo temporal, siendo así que la relación laboral con dicha empresa finaliza tan pronto como lo hace la puesta a disposición del trabajador y se reanuda en un momento posterior, en los períodos intermedios sigue sujeto a la legislación del segundo Estado miembro mencionado en tanto no haya dejado temporalmente de ejercer este trabajo?
2. ¿Qué factores son pertinentes para apreciar, en esta clase de asuntos, si concurre o no un cese temporal en el ejercicio de las actividades?
3. ¿Qué período de tiempo debe haber transcurrido para considerar que un trabajador que ya no tiene una relación laboral contractual ha dejado temporalmente de ejercer sus actividades en el país de empleo, salvo que existan indicios concretos de lo contrario?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 1, letras a) y b), artículo 11, apartados 1, 2 y 3, letras a) y e), del Reglamento (CE) n.º 883/2004

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Artículo 6, apartado 1, letras a) y b), y apartado 3, artículo 6a, letras a) y b), y artículo 13, apartado 1, letra a), de la Algemene Ouderdomswet (Ley relativa al régimen general de pensiones de vejez)

Artículo 6, apartado 1, letras a) y b), y apartado 3, y artículo 6a, letras a), b) y c), de la Algemene Kinderbijslagwet (Ley del régimen general de prestaciones familiares)

Artículo 6, letras a) y b), y artículo 9 del Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekeren volksverzekeringen 1999 (Decreto de 1999 sobre ampliación y limitación de las categorías de personas afiliadas a los seguros sociales)

Asunto X

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 X tiene la nacionalidad neerlandesa y trasladó su domicilio de los Países Bajos a Alemania, donde nunca ha trabajado. Sin embargo, sí ha realizado en los Países Bajos de modo discontinuo actividades como trabajadora cedida por una empresa

de trabajo temporal. Según su contrato con dicha empresa, la relación laboral finalizaba de pleno derecho tan pronto como se ponía fin a la puesta a disposición de la trabajadora a solicitud de la empresa usuaria. Además, X realizó actividades en los Países Bajos no retribuidas o bien a cambio de una retribución muy baja.

- 2 Mediante decisión de 6 de julio de 2015, la Sociale verzekeringsbank (Tesorería de la Seguridad Social; en lo sucesivo, «Svb») expidió una declaración de prestaciones de pensión de la que se desprendía que X solo había devengado el 82 % de la pensión al amparo de la algemene ouderdomswet (Ley relativa al régimen general de pensiones de vejez; en lo sucesivo, «AOW»), pues únicamente estuvo asegurada conforme a la AOW en los períodos en que trabajó efectivamente como trabajadora de una empresa de trabajo temporal en los Países Bajos.
- 3 El tribunal de primera instancia declaró fundado el recurso interpuesto por X contra esa decisión, al entender que los períodos comprendidos entre las diversas puestas a disposición de empresas usuarias han de tener la consideración de períodos de permiso o de desempleo. Invocando la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 2015, Franzen y otros (C-382/13, EU:C:2015:261), el tribunal de primera instancia sostiene que debe considerarse que X estuvo asegurada durante estos períodos de conformidad con la AOW. Según este tribunal, no es deseable que una persona quede sujeta de forma reiterada durante períodos muy breves al régimen de seguridad social de otro Estado miembro. La SvB interpuso recurso de apelación contra la sentencia del tribunal de primera instancia.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 4 Según la SvB, las circunstancias del asunto X no son comparables a las que subyacen en la sentencia Franzen, pues la relación laboral en los asuntos que dieron lugar a dicha sentencia, a diferencia de cuanto ocurre en el caso de autos, no fue interrumpida. El elemento característico del contrato de X con la empresa de trabajo temporal radica precisamente en que dicho contrato finaliza en el momento en que la empresa usuaria deja de hacer uso de los servicios de X y la empresa de trabajo temporal deja de tener obligación alguna frente a ella. No puede considerarse que X sea una persona que disfrute de un permiso o que esté desempleada. X no cumple los requisitos para ser equiparada a un trabajador en virtud del artículo 11, apartado 3, letras a) y c), del Reglamento (CE) n.º 883/2004, en relación con el artículo 11, apartado 2, de dicho Reglamento, pues no ha recibido ninguna prestación por desempleo de los Países Bajos. En cuanto atañe a los períodos en los que no se ha trabajado, debe determinarse la legislación aplicable sobre la base del artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004.

- 5 X sostiene que todas las actividades que realizó estaban dirigidas a los Países Bajos, aun cuando residiera en Alemania. Por tanto, estuvo asegurada en todo momento conforme a la AOW.

Asunto Y

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 6 Y reside con su familia en Polonia. Desde el 16 de julio de 2007 ha trabajado en los Países Bajos, con algunas interrupciones, en virtud de diversas clases de contratos de trabajo celebrados con la misma empresa de trabajo temporal de X.
- 7 Desde el 20 de julio de 2015, la relación entre Y y la empresa de trabajo temporal estaba regulada por un contrato de trabajo de duración determinada con un período de vigencia de ocho meses. En virtud de una cláusula contenida en dicho contrato, cuando finalizaba la actividad en la empresa usuaria, Y debía aceptar un trabajo adecuado y sustitutivo. En caso de negarse a aceptarlo, el contrato de trabajo se extinguiría provisionalmente.
- 8 Y no trabajó desde el 1 de enero de 2016 hasta el 7 de febrero de 2016. El contrato mencionado en el apartado 7 finalizó el 31 de diciembre de 2015. Desde el 8 de febrero de 2016, existe una nueva relación laboral temporal.
- 9 Mediante decisión de 29 de marzo de 2016, la SvB notificó a Y que no tenía derecho a la prestación familiar correspondiente a los meses de enero y febrero de 2016 porque en el primer día laborable de dichos meses no se hallaba trabajando en los Países Bajos. Desde marzo de 2016, percibió de nuevo la prestación familiar. A la reclamación de Y, la SvB contestó, mediante decisión de 20 de mayo de 2016, que el contrato con la empresa de trabajo temporal había expirado durante su estancia en Polonia, puesto que durante tal período ya no se hallaba disponible para trabajar.
- 10 El tribunal de primera instancia declaró infundado el recurso interpuesto por Y, primordialmente porque en enero de 2016 y en la primera semana de febrero de 2016 no tenía ningún contrato de trabajo. No cabe suponer que durante dicho período disfrutase de un permiso remunerado o no remunerado. Según este órgano jurisdiccional, tampoco concurre una discriminación por razón de la residencia ni existe un obstáculo, prohibido, a la libre circulación de personas.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 11 Y sostiene que su contrato de trabajo no se interrumpió. Alega que disfrutó, de acuerdo con el empresario, de un permiso no remunerado entre el 1 de enero y el 8 de febrero de 2016. Con carácter subsidiario, aduce que el Reglamento n.º 883/2004 persigue, entre otros objetivos, que se siga aplicando la legislación del último país de empleo en caso de interrupción del trabajo por un período

inferior a tres meses. La negativa de los Países Bajos a abonar la prestación familiar constituye, en particular, una discriminación injustificada por razón del lugar de residencia y del tipo de relación laboral, así como un obstáculo injustificado a la libre circulación.

- 12 A juicio de la Svb, sus decisiones son correctas. Los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal están, en principio, al igual que los demás trabajadores, asegurados durante la vigencia del contrato de trabajo. Sin embargo, el contrato de Y con la empresa de trabajo temporal se extinguió efectivamente el 1 de enero de 2016. Por tanto, no estuvo asegurado desde tal fecha hasta la celebración, el 8 de febrero de 2016, del nuevo contrato de trabajo. Invocando una reiterada jurisprudencia, la Svb señala que, en el régimen del seguro neerlandés para residentes, como ocurre con la pensión de jubilación y la prestación familiar, existe una justificación suficiente para que, en principio, estén asegurados únicamente los residentes. Por tanto, no existe una discriminación prohibida.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 13 Se discute si X e Y seguían sujetos a la seguridad social neerlandesa durante los períodos intermedios en los que no trabajaron. Para responder a esta cuestión debe determinarse qué legislación debía aplicarse a los interesados durante estos períodos en virtud del Reglamento n.º 883/2004.
- 14 En virtud del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, las personas a las cuales sea aplicable dicho Reglamento estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. En virtud del artículo 11, apartado 3, de este Reglamento, la persona que ejerce una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro estará sujeta a la legislación de este Estado miembro [letra a)]. Cualquier otra persona a la que no le sean aplicables las disposiciones de las letras a) a d) estará sujeta a la legislación del Estado miembro de residencia [letra e)].
- 15 Se plantea la cuestión de si la situación de X e Y en los períodos intermedios queda comprendida en el concepto de «actividades por cuenta ajena o propia» en el sentido del artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004. Tal será el caso, en virtud del artículo 1, letra a), del Reglamento, cuando se trate de una actividad o situación asimilada considerada como tal a efectos de la legislación de seguridad social del Estado miembro en el que se ejerza dicha actividad o se produzca dicha situación. Así pues, deberá examinarse si la situación de los interesados durante los períodos intermedios, a efectos de la legislación neerlandesa de seguridad social, debe tener la consideración de actividad por cuenta ajena o propia, o si debe equipararse con aquella.
- 16 Respecto al caso concreto de X, ha de observarse que las actividades que desarrolló durante los períodos intermedios no pueden calificarse de trabajo en el tráfico económico, dirigido a la obtención de ingresos, tal como se exige en la normativa nacional. De conformidad con el Derecho nacional, dichas actividades no dan lugar a la cobertura del seguro ni pueden calificarse tampoco, en virtud del

artículo 1, letras a) y b), del Reglamento n.º 883/2004, de actividades por cuenta ajena o propia en el sentido del Reglamento.

- 17 Respecto al caso concreto de Y, el órgano jurisdiccional remitente considera que el contrato celebrado entre Y y la empresa de trabajo temporal se extinguió el 1 de enero de 2016. Por tanto, tampoco puede afirmarse que existiera una relación laboral en el sentido de la legislación nacional durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 7 de febrero de 2016.
- 18 En consecuencia, se plantea la cuestión de si las situaciones de X e Y durante los períodos intermedios han de calificarse de situaciones asimiladas a actividades que, como tales, están comprendidas en el ámbito de aplicación de la legislación neerlandesa de seguridad social. El permiso no retribuido es el permiso que se pacta entre el empresario y el trabajador respecto a una parte o la totalidad del tiempo de trabajo. Tal situación se da únicamente cuando la relación laboral se mantiene y la obligación de realizar el trabajo y la obligación de abonar el salario se restablecen tras la expiración del período pactado.
- 19 En el caso de X e Y, en los períodos intermedios no existió ninguna relación laboral. Durante dichos períodos tampoco tenían la condición de trabajadores ni se dio una interrupción temporal del trabajo. Por consiguiente, no se ha declarado aplicable la legislación neerlandesa en virtud del artículo 1, letra a), en relación con el artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004.
- 20 Sin embargo, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, ello no significa automáticamente que la legislación aplicable durante los períodos intermedios deba determinarse con arreglo al artículo 11, apartado [3], letra e), del Reglamento n.º 883/2004 (legislación del país de residencia). En opinión de la SvB, sí debe aplicarse el artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004, pues X e Y dejaron temporalmente de ejercer sus actividades en los períodos intermedios. La duración de tales períodos carece de relevancia.
- 21 En el asunto X, las partes y el tribunal de primera instancia se refirieron a la sentencia Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261). El tribunal de primera instancia deduce de la última frase del apartado 50 de dicha sentencia que una persona que desarrolla sus actividades en un único Estado miembro, aun cuando no exista una relación laboral permanente entre el empresario y el trabajador, sigue sujeta a la legislación de este Estado miembro.
- 22 La SvB se remite, en cambio, a las consideraciones formuladas por el Tribunal de Justicia en los apartados 51 y 52 de la sentencia Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261) sobre la aplicación de la legislación del país de residencia.
- 23 Además, las disposiciones del título II del Reglamento n.º 883/2004 constituyen un sistema completo y uniforme de normas de conflicto de leyes que tienen por finalidad no solo evitar la aplicación simultánea de varias legislaciones nacionales, sino también impedir que las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento se vean privadas de protección en materia de

seguridad social, a falta de legislación aplicable (sentencia de 8 de mayo de 2019, SF, C-631/17, EU:C:2019:381, apartado 33). El artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004 es aplicable a todas las personas no mencionadas en las letras a) a d) de dicha disposición, y no solamente a quienes no ejercen actividades económicas.

- 24 De esta jurisprudencia cree el órgano jurisdiccional remitente poder inferir que quienes trabajan usualmente en un Estado miembro quedan comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004, en tanto no hayan dejado de ejercer sus actividades temporal o definitivamente. No parece que sea decisiva en sí misma la circunstancia de que siga existiendo una relación laboral. El hecho de que en el artículo 11, apartado 3, letra e), del Reglamento n.º 883/2004 se recoja una norma de conflicto específica para situaciones no indicadas en las letras a) a d) de dicha disposición no obsta a la anterior conclusión. Sin embargo, si dejan de ejercerse actividades, aunque sea de forma temporal, será aplicable la legislación del país de residencia.
- 25 El órgano jurisdiccional remitente deduce además de la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 2019, Van den Berg y otros (C-95/18 y C-96/18, EU:C:2019:76), que los Países Bajos, en cuanto país de empleo, no están obligados a admitir en su régimen de seguro a un trabajador residente en otro Estado miembro en relación con períodos en los que a dicho trabajador, en virtud del título II del Reglamento n.º 883/2004, le es aplicable la legislación del país de residencia.
- 26 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, no queda claro de antemano cómo deben interpretarse y aplicarse los citados criterios en casos en los que se desarrolla una actividad laboral con interrupciones en régimen de cesión por empresas de trabajo temporal. En particular, se suscita la cuestión de cuáles son los factores relevantes para apreciar, en una actividad laboral con interrupciones en régimen de cesión por empresas de trabajo temporal, si se da o no un cese temporal en el ejercicio de las actividades. Quizá pueda establecerse un criterio general en relación con la cuestión de qué período debe haber transcurrido para considerar que un trabajador que no tiene una relación laboral contractual ha dejado temporalmente de ejercer sus actividades en el país de empleo, a menos que concurran indicios que apunten en sentido contrario.
- 27 En el caso de X, resulta pertinente señalar que siempre se ha orientado hacia el mercado de trabajo neerlandés. Ello podría llevar a suponer, además, a la vista del apartado 50 de la sentencia Franzen (C-382/13), que X ha estado sujeta permanentemente a la legislación neerlandesa, puesto que no ha puesto efectivamente fin a sus actividades profesionales en los Países Bajos. Podría ser igualmente relevante la circunstancia de que es evidente que X no interrumpió voluntariamente sus actividades como trabajadora cedida en régimen de trabajo temporal.

- 28 Con todo, se plantea la cuestión de si, en las circunstancias del asunto X, en algún momento se da, no obstante, la situación de que se produzca un cese temporal en el ejercicio de las actividades, como consecuencia de lo cual se aplicaría a la persona interesada la legislación del país de residencia.
- 29 Otro planteamiento plausible, seguido por la SvB, consiste en que, a la vista del apartado 51 de la sentencia Franzen (C-382/13), una persona, en un período en el que no realice ningún trabajo del que obtenga ingresos ni tenga ninguna relación laboral, estará sujeta desde el primer momento a la legislación del país de residencia, aunque no se haya puesto definitivamente fin a las actividades en los Países Bajos. La única excepción se dará cuando la persona interesada reciba una prestación en metálico en el sentido del artículo 11, apartado 2, del Reglamento n.º 883/2004.
- 30 La ventaja de este planteamiento radica en que la legislación aplicable podrá determinarse en el mismo momento y no solamente *a posteriori* tras la realización del pertinente examen. Tal examen genera por definición incertidumbre, sobre todo cuando ya no existe una relación laboral.
- 31 La desventaja de este planteamiento consiste en que la legislación aplicable puede cambiar a menudo, lo cual puede suponer para los trabajadores un obstáculo a la hora de desempeñar un trabajo transfronterizo en régimen de cesión por una empresa de trabajo temporal.
- 32 La situación de Y es paradigmática de la de muchos trabajadores que migran a los Países Bajos. La cuestión es cuál es su efecto en la designación de la legislación aplicable a tales trabajadores.