

Asunto C-285/20

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

29 de junio de 2020

Tribunal remitente:

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

Fecha de la resolución de remisión:

25 de junio de 2020

Parte demandante:

K

Parte demandada:

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) (Consejo de Administración del Instituto de Gestión de los Seguros para Trabajadores por Cuenta Ajena)

Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Apelación)

Sala Colegiada

Petición de decisión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea al amparo del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»)

Partes:

K, con domicilio en Enschede (recurrente)

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Consejo de Administración del Instituto de Gestión de los Seguros para Trabajadores por Cuenta Ajena; en lo sucesivo, «Uwv»)

[*omissis*]

DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO

[Desarrollo del procedimiento] [*omissis*]

CONSIDERANDOS

1. El Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación; en lo sucesivo, «Raad») considera probados los hechos y circunstancias siguientes.
 - 1.1. El recurrente llegó en 1979 de Turquía a los Países Bajos para residir en este país. Desde 2005 residía con su familia en [municipio n.º 1], Alemania. Como consecuencia de problemas de relación, el 2 de febrero de 2016 el recurrente se dio de baja del padrón de [municipio n.º 1] y fue a vivir al domicilio de su hermano en [municipio n.º 2], Países Bajos. El 16 de febrero de 2016, el recurrente fue sometido a una operación en un hospital de Alemania, en donde permaneció hasta el 19 de febrero de 2016. El 4 de marzo de 2016, el recurrente solicitó el empadronamiento en la dirección de su hermano en [municipio n.º 2]. Desde octubre de 2016, el recurrente tiene vivienda propia en [municipio n.º 3], Países Bajos.
 - 1.2. Desde 1979, el recurrente trabajó para diversos empresarios neerlandeses en los Países Bajos. El 1 de mayo de 2015, entró al servicio de un empresario alemán para el que había trabajado en Alemania. Debido, entre otras causas, a problemas oculares, el recurrente causó baja por enfermedad el 24 de agosto de 2015. Durante las primeras seis semanas de enfermedad, el empresario siguió pagando el salario. A continuación, el recurrente percibió una prestación por enfermedad alemana (*Krankengeld*) del 14 de octubre de 2015 hasta el 4 de abril de 2016. El empresario resolvió el contrato de trabajo el 15 de febrero de 2016, con efectos a partir del 15 de marzo de 2016. Durante el período comprendido entre el 24 de agosto de 2015 y el 15 de marzo de 2016, el recurrente no realizó ya ninguna actividad para su empresario. El organismo competente alemán consideró que el recurrente era de nuevo apto para realizar un trabajo adecuado a su estado con efectos a partir del 4 de abril de 2016.
 - 1.3. El 22 de abril de 2016, el recurrente presentó ante el Uvw, con efectos a partir del 4 de abril de 2016, una solicitud de prestación por desempleo al amparo de la *Werkloosheidswet* (Ley sobre desempleo). Mediante decisión de 7 de julio de 2016, el Uvw declaró que, si bien el recurrente tenía derecho, desde el 5 de abril de 2016, a una prestación por desempleo conforme a la Ley sobre desempleo, dicha prestación no se le abonaría porque se trataba de una situación de desempleo culpable. El 7 de julio de 2016, el Uvw notificó al recurrente su propósito de no considerarse competente para pronunciarse sobre el derecho del recurrente a una prestación por desempleo y le brindó la oportunidad de pronunciarse al respecto.
 - 1.4. Mediante decisión sobre la reclamación de 14 de septiembre de 2016 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), se declaró infundada la reclamación del

recurrente. Dicha decisión se basó, haciendo referencia al anunciado propósito de 7 de julio de 2016, en que el Uvw no se considera competente para examinar la solicitud de prestación por desempleo. Durante su última actividad efectiva en Alemania (entre el 1 de mayo de 2015 y el 24 de agosto de 2015), el recurrente residía en Alemania y no tenía la condición de trabajador fronterizo. Alemania, como último país de empleo, es el país competente para decidir sobre la prestación por desempleo.

2. El rechtbank (Tribunal de Primera Instancia) declaró infundado el recurso interpuesto contra la decisión impugnada. A juicio del rechtbank, el Uvw acertó al no considerar como trabajador fronterizo al recurrente y, por lo demás, el artículo 65 del Reglamento (CE) n.º 883/2004 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 883/2004») no da lugar al reconocimiento de un derecho a la prestación por desempleo con cargo a los Países Bajos.

3. Tesis de las partes

Recurrente

- 3.1. El recurrente ha sostenido la tesis —expuesta brevemente por cuanto aquí interesa— de que tiene derecho a una prestación por desempleo con cargo a los Países Bajos. En la época de su traslado a los Países Bajos, el 2 de febrero de 2016, todavía trabajaba para el empresario alemán y —de no haber estado enfermo— habría desarrollado su actividad laboral en Alemania en condición trabajador fronterizo.

Uvw

- 3.2. Tras ser instado al respecto, el Uvw expuso de forma más detallada su tesis en la vista celebrada ante el Raad. A juicio del Uvw, el recurrente no tiene derecho a una prestación por desempleo de los Países Bajos al amparo del artículo 65 del Reglamento n.º 883/2004. Este artículo es aplicable a las personas desempleadas que durante su último período de actividad hayan residido en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente. Si bien el Uvw supone que el recurrente residió en los Países Bajos desde el 2 de febrero de 2016, su cambio de domicilio desde Alemania a los Países Bajos no tuvo lugar durante su último período de actividad efectiva. En efecto, desde que causó baja por enfermedad el 25 de agosto de 2015 hasta el final de la relación de empleo el 15 de marzo de 2016, el recurrente no realizó ya ninguna actividad efectiva.

A juicio del Uvw, se aplica la ficción establecida en el artículo 11, apartado 2, del Reglamento n.º 883/2004, en virtud de la cual —a efectos de la determinación de la legislación aplicable— la persona que recibe una prestación por enfermedad será considerada como si ejerciera dicha actividad, pero no a efectos de la interpretación de las disposiciones especiales en materia de prestaciones por desempleo recogidas en el título III del Reglamento n.º 883/2004.

De igual modo, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») de 22 de septiembre de 1988, Bergemann (236/87, EU:C:1988:443; en lo sucesivo, «sentencia Bergemann»), no conduce, según el Uwv, a una conclusión distinta, puesto que el recurrente no trasladó su domicilio a los Países Bajos por razones familiares.

4. Normativa de la Unión pertinente

4.1.1. El artículo 11, apartado 2, del Reglamento n.º 883/2004 dispone:

A efectos del presente título, se considerará que las personas que reciben una prestación en metálico por el hecho o como consecuencia de su actividad por cuenta ajena o propia serán consideradas como si ejercieran dicha actividad. Esto no se aplicará a las pensiones de invalidez, de vejez o de supervivencia, a las rentas por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, ni a las prestaciones por enfermedad en metálico que sean de duración ilimitada.

4.1.2. El artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004 establece:

A reserva de lo dispuesto en los artículos 12 a 16:

la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro estará sujeta a la legislación de ese Estado miembro.

4.1.3. En el título III, capítulo 6, del Reglamento n.º 883/2004, se formulan normas especiales de conexión aplicables a las personas desempleadas que establecen excepciones, en determinados casos, a las normas generales establecidas en el título II que permiten determinar qué institución debe abonar las prestaciones mencionadas en los artículos de que se trata y cuál es la legislación aplicable.

4.2. El artículo 65, apartados 2 y 5, letra a), del Reglamento n.º 883/2004 dispone:

2. Las personas en situación de desempleo total que durante su último período de actividad por cuenta ajena o propia hayan residido en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente y sigan residiendo en dicho Estado miembro o regresen a él se pondrán a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro de residencia. Sin perjuicio del artículo 64, las personas en situación de desempleo total podrán, como medida complementaria, ponerse a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro en que haya transcurrido su último período de actividad por cuenta ajena o propia.

Las personas en situación de desempleo, salvo los trabajadores fronterizos, que no regresen a su Estado miembro de residencia se pondrán a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro a cuya legislación hayan estado sujetas en último lugar.

[...]

5. a) Las personas desempleadas que se indican en la primera y en la segunda frases del apartado 2 recibirán prestaciones con arreglo a la legislación del Estado miembro de residencia como si hubieran estado sujetas a la legislación de este durante su último período de actividad como trabajador por cuenta ajena o propia. Estas prestaciones serán otorgadas por la institución del lugar de residencia.

5. Aspectos litigiosos

5.1. En el presente litigio, las partes debaten sobre la cuestión de si el recurrente, al amparo del artículo 65, apartados 2 y 5, letra a), del Reglamento n.º 883/2004, podía reclamar una prestación por desempleo en los Países Bajos a partir del 4 de abril de 2016. En concreto, se trata de elucidar si el recurrente residía en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente durante su último período de actividad.

5.2. Estado miembro competente

5.2.1. No se discute que el recurrente percibió una prestación por enfermedad alemana entre el 14 de octubre de 2015 y el 4 de abril de 2016. En virtud de ello, y en aplicación del artículo 11, apartados 2 y 3, letra a), de dicho Reglamento, debe ser considerado durante dicho período como una persona que ejerce una actividad en Alemania y a la que se aplica la legislación alemana. Ello implica que, durante el citado período, Alemania es el Estado miembro competente en el sentido del artículo 1, letras q) y s), del Reglamento n.º 883/2004.

5.3. Residencia

5.3.1. Las partes no discuten, y el Raad no tiene ningún motivo para sostener una tesis distinta en este litigio, que desde el 2 de febrero de 2016 el recurrente tuvo su residencia en los Países Bajos.

5.4. Aplicación del artículo 65; interpretación de la expresión «durante su último período de actividad»

5.4.1. Sobre la base de los criterios antes expuestos, ha de hacerse constar que el recurrente, desde el 2 de febrero de 2016, residió en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente. Además, no se discute que el recurrente estaba en situación de desempleo total desde el 4 de abril de 2016. Para las personas en situación de desempleo total que durante su último período de actividad hayan residido en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente, se recoge una norma especial en el artículo 65 del Reglamento n.º 883/2004. Esta se aplica a los trabajadores fronterizos y no fronterizos.

5.4.2. Para responder a la cuestión de si resulta aplicable el artículo 65 del Reglamento n.º 883/2004 a la situación del recurrente, es importante saber si residía en los Países Bajos durante su último período de actividad. El Uvw ha alegado que debe tenerse la residencia en los Países Bajos durante la realización efectiva de las actividades. No se discute que tal no es el caso del recurrente, pues, tras causar

baja por enfermedad el 24 de agosto de 2015, ya no trabajó efectivamente en Alemania.

- 5.4.3. A juicio del Raad, no cabe responder sin albergar dudas razonables a la cuestión de la aplicabilidad del artículo 65 del Reglamento n.º 883/2004 a la situación del recurrente. En efecto, el Raad no tiene del todo claro que para la aplicación de dicho artículo deba residirse en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente durante la realización efectiva de actividades o que las situaciones jurídicamente equiparables a la realización de actividades deban también dar derecho a percibir una prestación por desempleo en el Estado de residencia.
- 5.4.4. En cuanto atañe a estas situaciones equiparables a la realización de actividades, cabe pensar en aquellas en las que la persona interesada sigue contando con cobertura social en el último Estado de trabajo pese a que (ya) no realiza más actividades por cuenta ajena. Por ejemplo, en caso de excedencia (no retribuida) durante la relación laboral o durante el período de preaviso, pese a que la persona interesada está exenta de la realización de actividades hasta que se haya extinguido la relación laboral. Resulta aquí útil una comparación con la sentencia Bergemann. Cabe pensar también en una situación como la que se da en el caso de autos, en la que el recurrente traslada su residencia durante la percepción de la prestación por enfermedad y, como consecuencia de la percepción de tal prestación, se lo considera como persona que ejerce tales actividades. En el caso del recurrente se da incluso una combinación de factores en el momento en que obtuvo la residencia en los Países Bajos. Percibía una prestación por enfermedad y mantenía todavía una relación laboral con el empresario alemán.
- 5.5. El Raad duda, por una serie de circunstancias, de que sea correcta la tesis del Uvw de que, para la aplicación del artículo 65 del Reglamento n.º 883/2004, deba residirse en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente durante el último período de actividad efectiva. Dichas circunstancias se exponen a continuación.
- 5.5.1. En primer lugar, se hace referencia al artículo 11, apartado 2, del Reglamento n.º 883/2004, en el que, a efectos de la determinación de la legislación aplicable, la percepción de la prestación por enfermedad, como la del caso de autos, se equipara al ejercicio de actividades. Esta equiparación se recoge, pues, en el título II, sin que se aluda a la realización efectiva de actividades.
- 5.5.2. Tal equiparación en relación con el título II puede encontrarse en la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2017, X (C-569/15, EU:C:2017:673). En el apartado 24 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que, en la medida en que una persona mantenga la condición de trabajador por cuenta ajena durante el período de excedencia no retribuida que su empresario le ha concedido, es posible considerar que dicha persona ejerce una actividad por cuenta ajena en el sentido del título II del Reglamento (CEE) n.º 1408/71 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1408/71»), a pesar de la suspensión de las obligaciones principales que se derivan de la relación laboral durante ese período determinado.

El Raad no aprecia aquí fundamentos para formular una tesis distinta a efectos de la aplicación del Reglamento n.º 883/2004.

- 5.5.3. El Raad se pregunta si una interpretación lógica y coherente del concepto de «ejercicio de actividades» no debe conducir a que dicho concepto, contenido en el artículo 65 del título III, se interprete atendiendo a la aplicación de dicho concepto en el marco del título II. El único factor determinante para la aplicación del artículo 65 es la residencia de la persona interesada en un Estado miembro distinto de aquel a cuya legislación estaba sometido durante su último empleo en el sentido del título II (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de enero de 1994, Toosey, C-287/92, EU:C:1994:27, apartado 13, y de 29 de junio de 1995, Van Gestel, C-454/93, EU:C:1995:205, apartado 24). Dicho con otras palabras, lo determinante es que la persona interesada residiera en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente (sentencia Van Gestel, apartado 13).
- 5.6. En segundo lugar, se hace referencia a la sentencia Bergemann. Esta sentencia fue dictada durante la vigencia del Reglamento n.º 1408/71, y en particular de su artículo 71, apartado 1, letra b), inciso ii), pero, a juicio del Raad, sigue siendo pertinente para la interpretación de la cuestión jurídica que se suscita en el presente litigio. Dicha sentencia versaba sobre una mujer que residía y trabajaba en los Países Bajos y que, en el último mes de su relación laboral y durante un permiso, trasladó su domicilio a Alemania por razones familiares. Así pues, se trasladó a Alemania mientras mantenía todavía una relación laboral, pero ya no realizaba efectivamente actividad alguna. El Tribunal de Justicia consideró aplicable el artículo 71, apartado 1, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 1408/71, que es el antecesor del artículo 65 del Reglamento n.º 883/2004, a la situación en la que un trabajador, durante su último empleo, traslada su residencia a otro Estado miembro por razones familiares.
- 5.6.1. A juicio del Uwv, de la sentencia Bergemann también se desprende que las disposiciones antes citadas deben referirse al ejercicio efectivo del último período de actividad. Sostiene el Uwv que, pese a que el artículo 71, apartado 1, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 1408/71 no era aplicable en principio a su situación, el Tribunal de Justicia sí quiso incluir a la Sra. Bergemann en el ámbito de aplicación del citado artículo, como consecuencia de las razones familiares a que se debió el cambio de domicilio a Alemania, puesto que era en ese Estado miembro donde tenía más oportunidades de reinserción profesional. Si una persona traslada su domicilio a otro Estado miembro durante el período en el que no desempeña ninguna actividad efectiva, el Uwv considera que se le aplicarán el artículo 71, apartado 1, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 1408/71 y el artículo 65 de Reglamento n.º 883/2004 únicamente si dicho cambio de domicilio se produce por razones familiares.
- 5.6.2. Ahora bien, el Raad considera que de la sentencia Bergemann también cabría inferir que con la expresión «último período de actividad» no se hace referencia exclusivamente a la realización efectiva de tales actividades, sino también, y precisamente, a una situación en la que se mantiene en cualquier caso en vigor la

relación laboral y la persona interesada sigue sujeta a la legislación del último Estado de empleo. No está del todo seguro el Raad de la relevancia que el Tribunal de Justicia haya atribuido, en este contexto, a los motivos que indujeron a la Sra. Bergemann a trasladar su domicilio a Alemania. El Raad no excluye —remitiéndose igualmente a la sentencia de 17 de febrero de 1977, Di Paolo, 76/76, EU:C:1977:32— que el Tribunal de Justicia haya considerado que el cambio de domicilio por razones familiares resulte pertinente solo a efectos de la determinación del lugar de residencia, en particular porque, de este modo, se supone que la Sra. Bergemann establece un vínculo estrecho con el nuevo Estado de residencia.

- 5.6.3. Tal interpretación daría lugar a que si —como ocurre en el caso de autos— las partes no discuten que la persona interesada reside en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente, cabe hacer abstracción de los motivos del cambio de domicilio durante su última actividad. Le parece al Raad que, aun cuando el cambio de domicilio se haya producido por razones distintas de las familiares, está justificado el derecho a percibir una prestación por desempleo en el Estado miembro de residencia. Como también señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Bergemann, el vínculo con el Estado miembro de residencia ofrece, en principio, a la persona interesada mejores oportunidades de reinserción profesional en ese Estado miembro. Ello coincide con el objetivo establecido en el artículo 71 del Reglamento n.º 1408/71, actualmente artículo 65 del Reglamento n.º 883/2004, de garantizar a los trabajadores migrantes las prestaciones por desempleo en las condiciones que sean más favorable para la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo (sentencias Bergemann, apartados 18 y 20, y Van Gestel, apartado 20).
- 5.6.4. A la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y de la finalidad del artículo 65 del Reglamento n.º 883/2004, el Raad considera que no es inverosímil que el factor determinante de la aplicación del artículo 65 del Reglamento n.º 883/2004 sea la residencia de la persona interesada en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente (sentencias Toosey, apartado 13, y Van Gestel, apartado 24).
- 5.6.5. El Raad no soslaya que el Tribunal de Justicia ha declarado, entre otras, en la sentencia Di Paolo (apartado 13) que el artículo 71, apartado 1, letra b, inciso ii), debe interpretarse de forma restrictiva, también con el objetivo de impedir abusos. No obstante, el Raad considera que en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se dan indicaciones de que esta interpretación restrictiva debe estar dirigida a que no se considere con excesiva rapidez que la persona interesada cumple el requisito de haber residido en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente durante su última actividad, en particular, si ha residido en ese otro Estado miembro durante un período relativamente corto. No obstante, en el presente litigio consta que el recurrente tenía su residencia en los Países Bajos desde el 2 de febrero de 2016, por lo que no se plantea la cuestión relativa a la interpretación del concepto de residencia.

6. Las consideraciones que preceden llevan al Raad a plantear al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la interpretación del artículo 65 del Reglamento n.º 883/2004.

RESOLUCIÓN

El Centrale Raad van Beroep

- solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie mediante decisión prejudicial, de conformidad con el artículo 267 TFUE, sobre las cuestiones prejudiciales siguientes:

1. ¿Debe interpretarse el artículo 65, apartados 2 y 5, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 en el sentido de que una persona en situación de desempleo total que, durante la percepción de una prestación en los términos del artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 en el Estado miembro competente y/o antes de la finalización de su relación laboral, haya trasladado su residencia a otro Estado miembro, tiene derecho a una prestación por desempleo de conformidad con la legislación del Estado miembro en el que reside?
2. ¿Tienen alguna relevancia las razones, por ejemplo, de carácter familiar, por las que esta persona desempleada haya trasladado su residencia a un Estado miembro distinto del Estado miembro competente?

- [Suspensión del procedimiento] [omissis]

[Fórmula de cierre y firmas] [omissis]