

Asunto C-203/24 [Hakamp] ⁱ**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:**

15 de marzo de 2024

Órgano jurisdiccional remitente:

Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

15 de marzo de 2024

Parte demandante:

KN

Parte demandada:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Consejo de Administración de la Caja de la Seguridad Social, Países Bajos)

Objeto del procedimiento principal

El litigio principal versa sobre la determinación de la legislación en materia de seguridad social aplicable a un trabajador residente en los Países Bajos que ha ejercido su actividad a bordo de una embarcación de navegación interior en Bélgica, Países Bajos y Alemania para un empresario establecido en Liechtenstein.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En la presente petición de decisión prejudicial, planteada al amparo del artículo 267 TFUE, se suscita en particular la cuestión de si puede considerarse que un trabajador que realiza una actividad por cuenta ajena en dos o más Estados

ⁱ La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.

miembros ejerce una parte sustancial de su actividad en el Estado miembro en que reside.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Qué circunstancias o clases de circunstancias resultan idóneas para apreciar, al amparo del artículo 14, apartado 8, del Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, la cuestión de si una persona que realiza una actividad por cuenta ajena en dos o más Estados miembros ejerce una parte sustancial de su actividad en el Estado de residencia en un caso en el que queda probado que realiza tal actividades en dicho Estado durante el 22 % de su tiempo de trabajo? ¿Se exigirá a tal fin que (i) una circunstancia esté directamente relacionada con la realización de las actividades, (ii) una circunstancia constituya una indicación del lugar en el que se ejerce la actividad, y (iii) que de la circunstancia puedan extraerse conclusiones cuantitativas en lo tocante a la importancia que puede atribuirse a la actividad realizada en el Estado de residencia en comparación con el total de las actividades de la persona interesada?

2. A la vista de la respuesta que se dé a la cuestión 1, ¿deben o pueden tenerse en cuenta en esta apreciación: (i) el lugar de residencia del trabajador, (ii) el lugar de matriculación de la embarcación de navegación interior en la que el trabajador ejerce su actividad, (iii) el lugar de establecimiento del propietario y explotador de la embarcación de navegación interior, (iv) el lugar en el que la embarcación ha navegado en los períodos en los que el trabajador no ha ejercido su actividad a bordo de la misma y tampoco estaba empleado todavía por el empresario, (v) el lugar de establecimiento del empresario, y (vi) el lugar donde el trabajador embarca y desembarca de la embarcación?

3. ¿A lo largo de qué período debe apreciarse si un trabajador ejerce una parte sustancial de su actividad en su Estado de residencia?

4. A la hora de determinar la legislación aplicable, ¿dispone la institución competente de un Estado miembro de un margen de apreciación, que los tribunales deberán respetar en principio, en relación con el concepto de «parte sustancial de su actividad» contenido en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y, en caso de respuesta afirmativa, hasta dónde llega a dicho margen de apreciación?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (en lo sucesivo, «Reglamento de base»).

Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»)

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Ninguna

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El demandante vivía en 2016 en los Países Bajos. Desde el 4 de febrero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016, trabajó a bordo de una embarcación de navegación interior matriculada en los Países Bajos. Una empresa naviera registrada y establecida en los Países Bajos es la propietaria de la embarcación y explota la misma. En ese período, el demandante trabajó por cuenta ajena para un empresario establecido en Liechtenstein y realizó su actividad a bordo de la embarcación en Bélgica, Alemania y Países Bajos. Según consta en el diario de navegación, en 2016, la embarcación navegó aproximadamente un 22 % del tiempo en los Países Bajos.
- 2 Mediante escrito de 25 de julio de 2017, la institución competente de Liechtenstein solicitó al demandado, el Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Consejo de Administración de la Tesorería de la Seguridad Social), que determinase con carácter provisional, de conformidad con el artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 987/2009 (en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»), cuál era la legislación en materia de seguridad social aplicable al demandante en el período en que trabajó a bordo de la embarcación. Mediante decisión de 6 de marzo de 2020, el demandado determinó con carácter provisional que la legislación en materia de seguridad social aplicable era la neerlandesa.
- 3 El demandante interpuso recurso administrativo contra esta decisión ante el demandado. El demandado desestimó dicho recurso al considerar que el demandante ejercía una parte sustancial de su actividad en los Países Bajos en el sentido del artículo 13, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 (en lo sucesivo, «Reglamento de base»). Para llegar a tal conclusión, tuvo en cuenta que del cuaderno de navegación se desprende que, en 2016, la embarcación navegó aproximadamente un 22 % del tiempo por aguas de los Países Bajos, en 2013 también un 22 % y en 2014 un 24 %. A tal respecto, también tuvo en cuenta que el demandante reside en los Países Bajos, que la embarcación está matriculada en los Países Bajos y que el propietario y el explotador de la embarcación están establecidos en Países Bajos.
- 4 Después de que el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el demandante fuera desestimado por el Rechtbank (Tribunal de Primera Instancia), aquel interpuso recurso de apelación ante el Centrale Raad van Beroep (Tribunal

Central de Apelación). También este órgano jurisdiccional consideró que el demandante ejerció una parte sustancial de su actividad en los Países Bajos. El Centrale Raad van Beroep fundamentó esta conclusión señalando que sí puede considerarse que un trabajador que trabaja menos del 25 % de su tiempo de trabajo en su Estado de residencia ejerce en él una parte sustancial de su actividad si concurren otras circunstancias suficientes que así lo indiquen. Cuanto menos trabaje un trabajador en un Estado miembro, más numerosas o relevantes deben ser las demás circunstancias que así lo indiquen.

- 5 El Centrale Raad van Beroep consideró que, los motivos en los que el demandado había basado la decisión impugnada eran suficientes para concluir que el demandante había ejercido una parte sustancial de su actividad en los Países Bajos, su Estado de residencia. A juicio de este órgano jurisdiccional, el demandado podía legítimamente tener en cuenta, a efectos de esta determinación, que la embarcación en la que trabajaba el demandante también había navegado por aguas neerlandesas en 2013 un 22 % y, en 2014, un 24 % del tiempo. De igual modo, estaba igualmente autorizado a tener en cuenta que el demandante reside en los Países Bajos, que la embarcación está matriculada en los Países Bajos y que tanto el propietario como el explotador de la misma están establecidos en los Países Bajos.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 6 El demandante interpuso recurso de casación contra la sentencia del Centrale Raad van Beroep ante el órgano jurisdiccional remitente, el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos). El único motivo de casación pertinente para las cuestiones prejudiciales es el primero.
- 7 El demandante subrayó que el Centrale Raad van Beroep, al declarar que ejerce una parte sustancial de su actividad en los Países Bajos, aplicó incorrectamente el artículo 13 del Reglamento de base y el artículo 14, apartado 8, del Reglamento de aplicación. En este contexto, observa que las circunstancias que el Centrale Raad van Beroep tuvo en cuenta carecen de pertinencia a la hora de apreciar si ejerció una parte sustancial de su actividad en los Países Bajos. Además, el demandante alega que el Centrale Raad van Beroep incurrió en un error al no tener en cuenta en sus consideraciones el hecho de que su empresario está establecido en Liechtenstein y que no iba a bordo de la embarcación por aguas de los Países Bajos, sino de Bélgica.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 El órgano jurisdiccional remitente señala que, según el artículo 14, apartado 8, del Reglamento de aplicación, el concepto de «una parte sustancial de su actividad», recogido en el artículo 13, apartado 1, letra a), del Reglamento de base debe interpretarse en el sentido de que debe tratarse de una parte importante del conjunto de sus actividades por cuenta propia o ajena, sin que se trate

necesariamente de la mayor parte de esas actividades. De conformidad con el artículo 14, apartado 8, del Reglamento de aplicación, para determinar si una parte sustancial de la actividad se ejerce en un Estado miembro se tendrán en cuenta, en el caso de actividades asalariadas, los criterios indicativos del tiempo de trabajo y la remuneración. Si la aplicación de estos criterios da lugar a que se alcance un porcentaje inferior al 25 %, de conformidad con esta disposición, ello será un indicador de que una parte sustancial de las actividades no se ejerce en el Estado miembro de que se trate.

- 9 De la utilización de los términos «mede» [Ndt.: Este término significa «igualmente», aunque no se encuentra como tal en el tenor en la versión española de la norma], «indicatieve criteria» («lista indicativa de criterios») e «indicatie» («indicador») comprendidos en el artículo 14, apartado 8, del Reglamento de aplicación se desprende que, en un supuesto de tiempo de trabajo o de remuneración inferior al 25 % en el Estado miembro de residencia, existe la posibilidad de que, en el marco de una apreciación general, otras circunstancias den lugar a que sí deba tenerse en cuenta que la actividad ejercida en dicho Estado constituye una parte sustancial del conjunto de las actividades de la persona interesada.
- 10 En primer lugar, se plantea la cuestión de cuáles son las circunstancias pertinentes para determinar que puede considerarse que los trabajadores que ejercen menos del 25 % de su actividad en su Estado de residencia ejercen, no obstante, en él una parte sustancial de su actividad. En segundo lugar, tampoco queda claro a qué período se debe referir esta apreciación.
- 11 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, en el presente asunto la remuneración no es una de las circunstancias pertinentes. Si existe alguna diferencia en la remuneración, las partes no han invocado tal criterio. No queda claro qué criterios sí son pertinentes. El Reglamento de aplicación se limita a establecer que el carácter sustancial o no de una actividad se realizará «teniendo en cuenta» los criterios indicativos del tiempo de trabajo o la remuneración, sin indicar qué otras circunstancias pueden tener alguna relevancia.
- 12 El órgano jurisdiccional remitente se decanta por deducir la formulación contenida en el artículo [14], apartado 8, del Reglamento de aplicación, según la cual la parte de la actividad realizada en el Estado miembro de residencia debe ser «cuantitativamente importante», que las demás circunstancias que han de tenerse en cuenta, además del tiempo de trabajo o de la remuneración, (i) deben tener una relación directa con el ejercicio de las actividades; (ii) deben ser indicativas del lugar en el que se ejercen las actividades, y (iii) deben ser de una naturaleza tal que permitan extraer conclusiones cuantitativas en relación con la importancia que puede atribuirse a las actividades ejercidas en el Estado de residencia en comparación con el total de todas las actividades de la persona interesada.
- 13 El órgano jurisdiccional remitente duda de que las circunstancias en que basó su examen el Centrale Raad van Beroep sean relevantes desde este punto de vista. En

efecto, se trata, a este respecto, de circunstancias que no guardan una relación directa con el ejercicio de actividades. Nada dice sobre el lugar en el que se realizan las actividades ni sobre la importancia cuantitativa de las actividades ejercidas en el Estado de residencia en comparación con el total de las actividades.

- 14 Va de suyo que el lugar en el que la embarcación está registrada y el lugar en el que el propietario y el explotador de la misma están establecidos no guardan relación con las actividades. Parece afirmar lo mismo respecto a los lugares por los que navegó la embarcación en otros años, cuando el demandante no trabajaba aún en la misma (véanse también los apartados 15 a 18 siguientes). Dado que el artículo 13, apartado 1, del Reglamento de aplicación trata por definición sobre un trabajador que ejerce una parte de su actividad en su Estado de residencia, a juicio del órgano jurisdiccional remitente tampoco será pertinente el criterio del lugar de residencia. Además, el demandante ha invocado el lugar de establecimiento del empresario y el lugar en el que el trabajador embarca y desembarca de la embarcación. El primer criterio no guarda relación alguna con las actividades, y del segundo tampoco cabe extraer conclusión alguna sobre la importancia cuantitativa de las actividades en el Estado de residencia. Dado que del tenor y de la sistemática del Reglamento de base y del Reglamento de aplicación, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no pueden extraerse indicaciones suficientes sobre los criterios que sí son pertinentes, el órgano jurisdiccional remitente plantea las dos primeras cuestiones prejudiciales.
- 15 En cuanto atañe a la segunda cuestión, a saber, cuál es el período pertinente para saber si el demandante realiza una parte sustancial de su actividad en los Países Bajos, el órgano jurisdiccional remitente considera varias posibilidades. Dado que en los Países Bajos las cotizaciones a la seguridad social se recaudan por año natural, podría tomarse como punto de partida el año natural pertinente. Sin embargo, ello tiene el inconveniente de que se establece una vinculación con el Derecho nacional, por lo que pueden surgir diferencias en el trato entre los Estados miembros de que se trate. Asimismo, cabría pensar en un examen que se extienda a lo largo de un período en el que el trabajador tenga una relación laboral sin que se produzcan modificaciones, período este que podría ser superior o inferior a un año. Además, en este contexto, se suscita de nuevo la cuestión de si pueden tenerse en cuenta circunstancias existentes en períodos en los que el trabajador no estaba empleado en la embarcación (véase el apartado 14 anterior).
- 16 A modo de explicación, el órgano jurisdiccional remitente señala que del artículo 14, apartado 10, del Reglamento de aplicación se deduce que, para determinar la legislación aplicable, deberá tenerse en cuenta la situación prevista para los doce meses civiles siguientes. A este respecto, por otra parte, el Reglamento de aplicación no señala a partir de qué momento debe calcularse dicho período de doce meses.
- 17 Por contra, el Reglamento de aplicación no se pronuncia sobre la situación en el pasado. En la Guía práctica sobre la legislación aplicable en la Unión Europea (UE), el Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza, de diciembre de 2013 (en lo

sucesivo, «Guía práctica»), p. 31, la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social (en lo sucesivo, «Comisión Administrativa») observa que la actividad anterior es también una medida fiable de la conducta futura. Cuando no resulte posible adoptar una decisión en función de las pautas de trabajo o listas de turnos previstas, a juicio de la Comisión Administrativa, será razonable analizar la situación durante los 12 meses anteriores y utilizar este análisis para evaluar la actividad sustancial. Ahora bien, esta opinión de la Comisión Administrativa no es decisiva. Las opiniones de dicha Comisión Administrativa, recogidas en la Guía Práctica, han de tenerse en cuenta a modo de consejos. Pueden proporcionar indicaciones útiles a la hora de interpretar el Reglamento de base y el Reglamento de aplicación, pero no afectan a la competencia de los órganos jurisdiccionales de examinar el fondo de las disposiciones de dichos Reglamentos, tal como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse las sentencias de 5 de diciembre de 1967, van der Vecht, 19/67, EU:C:1967:49, y de 8 de mayo de 2019, SF, C-631/17, EU:C:2019:381, apartado 41).

- 18 En el presente asunto, el Centrale Raad van Beroep ha tenido en cuenta la situación que existía en 2012 y 2013, esto es, más de doce meses antes del comienzo de las actividades, lo cual contradice, pues, la tesis de la Comisión Administrativa y la normativa establecida en el Reglamento de aplicación. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, por un lado, puede resultar obvio tener en cuenta una tendencia en las actividades de los años anteriores, pero parece que este argumento solo puede prosperar si el trabajador afectado ya realizaba entonces tales actividades. Por otro lado, el hecho de que el Reglamento de base y el Reglamento de aplicación no contengan indicación alguna de que deba tenerse en cuenta la situación del pasado, supone un motivo para no hacerlo. Ello es tanto más cierto en una situación que se ha producido años antes y, *aún más*, si el trabajador no mantenía tal relación laboral en aquel momento. Dado que de esta ponderación del tenor y de la sistemática del Reglamento de base y del Reglamento de aplicación, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no pueden extraerse indicaciones suficientes, el órgano jurisdiccional remitente plantea al Tribunal de Justicia la tercera cuestión prejudicial.
- 19 Además, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, se plantea la cuestión del alcance del margen de apreciación de que dispone la institución competente a la hora de decidir que un trabajador queda sujeto a la legislación pertinente en materia de seguridad social por ejercer una parte sustancial de su actividad en su Estado de residencia. Cuando el órgano jurisdiccional debe pronunciarse sobre esta decisión, se plantea la cuestión de si debe realizar su propia apreciación a este respecto, sustituyendo, en su caso, la apreciación de la institución competente, o si debe dejar a esta un cierto margen de apreciación.
- 20 El Centrale Raad van Beroep parece considerar que la institución competente dispone de tal margen de apreciación. La Comisión Administrativa señala en la página 33 de la Guía práctica, en relación con el transporte por carretera, que las instituciones competentes para determinar la legislación aplicable pueden utilizar

medidas distintas a las señaladas en el Reglamento de base, en el Reglamento de aplicación y en la Guía que consideren más adecuadas para cada situación concreta. Ello parece apuntar a la libertad de apreciación de las instituciones competentes. Sin embargo, esta opinión no es decisiva, en primer lugar, porque las opiniones de la Comisión Administrativa no son jurídicamente vinculantes, y en segundo lugar porque el concepto de «instituciones competentes» recogido en este pasaje podría incluir, en su caso, a los órganos jurisdiccionales que tienen que pronunciarse sobre la exactitud de la tesis de la institución competente de un Estado miembro.

- 21 En contra de aceptar que la institución competente dispone de un margen de apreciación milita el hecho de que el concepto de «parte sustancial de su actividad» es un concepto jurídico que es susceptible de ser aplicado en un caso concreto por el órgano jurisdiccional sin que sea necesario conceder margen de apreciación alguno a un órgano administrativo. Además, aceptar la existencia de tal margen de apreciación a favor de las instituciones competentes da lugar a que se aplica una mayor probabilidad de que las instituciones competentes de los diversos Estados miembros afectados lleguen a conclusiones divergentes en relación con un mismo asunto en cuanto atañe a la legislación aplicable, mientras que lo que precisamente persigue el Reglamento de base (artículo 11, apartado 1) es que las personas a las que sea aplicable dicho Reglamento estén sometidas a la legislación en materia de seguridad social de un único Estado miembro.
- 22 Además, dado que ni del tenor literal ni de la sistemática del Reglamento de base y del Reglamento de aplicación ni tampoco de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprenden indicaciones suficientes sobre la eventual existencia de libertad de apreciación, el órgano jurisdiccional remitente plantea la cuarta cuestión prejudicial.