

Asunto C-743/23

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:

4 de diciembre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Landessozialgericht für das Saarland (Tribunal Regional de lo Social del Sarre, Alemania)

Fecha de la resolución de remisión:

15 de noviembre de 2023

Parte demandante y recurrida en apelación:

A

Parte demandada y recurrente en apelación:

GKV-Spitzenverband (Confederación de Cajas de los Seguros Obligatorios de Enfermedad y de Dependencia)

Objeto del procedimiento principal

Obligatoriedad del seguro de enfermedad — Determinación de la ley aplicable — Ejercicio de una actividad en dos o más Estados miembros — Consideración de la actividad en terceros países

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

1) ¿Debe interpretarse el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, en relación con el artículo 14, apartado 8, del Reglamento n.º 987/2009, en el sentido de que, para determinar si una parte sustancial de la actividad se ejerce en

un Estado miembro, deben tenerse en cuenta todas las actividades del trabajador, incluida su actividad en terceros países?

2) ¿O debe interpretarse el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, en relación con el artículo 14, apartado 8, del Reglamento n.º 987/2009, en el sentido de que, para determinar si una parte sustancial de la actividad se ejerce en un Estado miembro, solo deben tenerse en cuenta las actividades ejercidas por el trabajador en Estados miembros?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra (en lo sucesivo, «Acuerdo CE-Suiza»): artículo 8 y anexo II, artículo 1

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: artículo 13

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: artículos 14 y 16

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Gesetz zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa (Ley sobre la Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social en Europa): artículo 2

Sozialgesetzbuch Fünftes Buch — Gesetzliche Krankenversicherung (Código de Seguridad Social, Libro V — Seguro de enfermedad obligatorio) (en lo sucesivo, «SGB V»): artículo 219a

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Objeto del litigio es si el demandante estaba obligado a disponer de un seguro de enfermedad en Alemania o en Suiza desde el 1 de diciembre de 2015 hasta el 30 de noviembre de 2020.
- 2 El demandante, residente en Alemania, ejerció una actividad por cuenta ajena en Suiza entre el 1 de diciembre de 2015 y el 31 de diciembre de 2020. Su empleador lo contrató como técnico de exportación para visitar y asesorar a clientes *in situ*, así como para realizar cursos de formación, seminarios y degustaciones. Los clientes se encontraban principalmente en países no pertenecientes a la Unión Europea. En Suiza y en Alemania trabajaba habitualmente durante diez días y medio y diez días y medio, respectivamente, al trimestre. La actividad en

Alemania consistía en trabajar desde casa en el lugar de residencia del demandante. Este percibía su retribución mensual de forma unitaria y sin prorrateo en función del lugar de trabajo.

- 3 El 19 de noviembre de 2015, se dirigió a la demandada señalando que trabajaba en Suiza y que ejercía menos del 25 % de su actividad en Alemania.
- 4 El 1 de diciembre de 2015, el demandante suscribió un seguro de enfermedad en Suiza. Mediante escrito de 22 de febrero de 2016, el Amt für Sozialbeiträge (Oficina de cotizaciones sociales) del cantón de Basilea-Ciudad comunicó que había recibido el justificante del seguro de enfermedad y que tomaba nota de que el demandante había suscrito un seguro obligatorio en Suiza con arreglo a la Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (Ley suiza sobre el Seguro de Enfermedad), en virtud de los acuerdos bilaterales (prima UE/AELC para Alemania).
- 5 Mediante resolución de 18 de agosto de 2016, la demandada declaró, sobre la base del artículo 13 del Reglamento n.º 883/2004, que la legislación alemana en materia de seguridad social se aplicaba a la relación laboral de que se trata para el período comprendido entre el 1 de diciembre de 2015 y el 30 de noviembre de 2020 y expidió el correspondiente certificado A1. Señaló que el solicitante ejercía normalmente su actividad en dos o más Estados miembros. Más que una parte sustancial de la actividad se ejercía en su Estado de residencia, Alemania, por lo que era de aplicación la legislación alemana en materia de seguridad social.
- 6 El recurso interpuesto en vía administrativa por el demandante contra dicha resolución fue desestimado por la demandada mediante resolución de 18 de diciembre de 2020, en la que indicaba que las disposiciones de los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009 eran aplicables a los hechos del presente asunto. Dado que estos Reglamentos se aplican exclusivamente dentro de su ámbito de aplicación territorial, solo son pertinentes las actividades ejercidas en los países comprendidos en dicho ámbito de aplicación. A este respecto, consideró que, en el presente caso, solo deben tenerse en cuenta las horas de trabajo del demandante realizadas en Alemania y Suiza. En este contexto, el demandante ejercía una parte sustancial de su actividad en el Estado de residencia.
- 7 El 28 de diciembre de 2020, el demandante interpuso recurso en vía judicial contra dicha resolución.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 8 El demandante señala que su empleo en Suiza abarcaba el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2020, ambos inclusive. Para determinar la parte sustancial del tiempo de trabajo, es preciso tener en cuenta no solo las horas de trabajo en Alemania y Suiza, sino la totalidad de su actividad y, por tanto, también la realizada en terceros países. Además, no parece que la demandada haya informado debidamente a la institución suiza, de conformidad

con el artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, de modo que la resolución impugnada no puede tener efecto vinculante. Asimismo, indica que estuvo dado de alta en la seguridad social como trabajador por cuenta ajena sujeto a cotización durante todo el período de su relación laboral en Suiza. Afirma que la Oficina de cotizaciones sociales del cantón de Basilea-Ciudad dejó constancia de forma vinculante de su afiliación al seguro de enfermedad como trabajador transfronterizo en Suiza (resolución de 22 de febrero de 2016, que también es vinculante para la demandada en virtud del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009). Por otra parte, la demandada tampoco veló por que la resolución de 18 de agosto de 2016 fuera aplicada por las instituciones alemanas de seguridad social. Además, la demandada no hizo ningún esfuerzo por concluir el procedimiento de recurso en vía administrativa en un plazo razonable. De hecho, este permaneció inactivo durante cuatro años. Debido a este comportamiento de la demandada, el demandante podía confiar en que no mantendría la resolución inicial.

- 9 La demandada señala que, como organismo de seguridad social del Estado de residencia del demandante, era competente para tomar la decisión que adoptó de conformidad con el artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, en relación con el artículo 219a del SGB V. Asimismo, informó tanto a la institución suiza como a la coadyuvante de su resolución de 18 de agosto de 2016.
- 10 A petición del Sozialgericht (Tribunal de lo Social), el Bundesamt für Sozialversicherungen (Oficina Federal suiza de la Seguridad Social), con sede en Berna, ha indicado que lo determinado por la demandada el 18 de agosto de 2016 no fue transmitido a la institución suiza competente, la Ausgleichskasse Basel-Stadt (Caja de Compensación de Basilea-Ciudad). Asimismo, ha señalado que está de acuerdo con la determinación de la legislación aplicable hecha por la demandada. Se refiere a un período retroactivo y el certificado A1 también puede expedirse para un período de este tipo. Además, el certificado A1 solo tiene valor declarativo. A falta de un certificado, son los principios generales del Reglamento n.º 883/2004 los que determinan el estatuto aplicable en materia de seguridad social. Dado que Suiza ha tenido ahora conocimiento de la determinación de la legislación aplicable por la demandada y está de acuerdo, el hecho de que la determinación no se registrara correctamente en Suiza en 2016 carece de relevancia. La Caja de Compensación de Basilea-Ciudad ya había expedido al demandante, ignorando los hechos del presente caso y la determinación de la demandada, un certificado A1 para el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2020, que acredita la aplicación de la legislación suiza en materia de seguridad social. No obstante, si se confirma la determinación del Derecho alemán, el certificado suizo deberá declararse nulo y se deberán reembolsar las cotizaciones al empresario suizo. Para los períodos comprendidos entre el 1 de diciembre de 2015 y el 31 de diciembre de 2018 y a partir del 1 de enero de 2021, no se presentó ningún certificado A1 a la Caja de Compensación ni tampoco se solicitó ningún desplazamiento a través del empleador suizo.

- 11 Mediante resolución de 4 de agosto de 2022, el Sozialgericht für das Saarland (Tribunal de lo Social del Sarre, Alemania) anuló la resolución de 18 de agosto de 2016 y condenó a la demandada a determinar la aplicabilidad de la legislación suiza en lo que respecta al empleo del demandante en la coadyuvante del 1 de diciembre de 2015 al 31 de diciembre de 2020, de conformidad con el artículo 13 del Reglamento n.º 883/2004, en relación con el artículo 16 del Reglamento n.º 987/2009.
- 12 El citado Tribunal fundamentó su resolución señalando, en esencia, que la legislación suiza es aplicable en virtud del artículo 13, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 883/2004, es decir, según la legislación del Estado miembro en el que la empresa que ocupa al demandante tiene su sede (en este caso, Suiza), dado que este no ejerce una parte sustancial de su actividad en el Estado miembro de residencia (en este caso, Alemania). El hecho de que de los aproximadamente sesenta y cinco días de trabajo al trimestre solo diez días y medio se realizasen en Alemania (algo menos de una sexta parte) no puede considerarse sustancial en el sentido del artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 y del artículo 14, apartado 8, del Reglamento n.º 987/2009.
- 13 Según el citado Tribunal, si se parte del punto de vista de la demandada según el cual para la determinación de la legislación solo deben tenerse en cuenta Suiza y Alemania con los porcentajes de actividad allí realizados, la decisión tomada con arreglo al artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 solo podría adoptarse para el trabajo realizado en dichos países. Esto no se desprende ni del tenor del artículo 13, apartados 1 y 3, del Reglamento n.º 883/2004 ni del artículo 14, apartado 8, del Reglamento n.º 987/2009 y no se corresponde con su objeto y finalidad, a saber, determinar la legislación aplicable a (una) actividad. La interpretación que hace la demandada de la norma conduciría a que una situación vital uniforme, en este caso la relación laboral, quedara escindida de forma no natural. El Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado en el sentido declarado en el presente asunto en la sentencia de 19 de mayo de 2022, INAIL e INPS (C-33/21, EU:C:2022:402). La demandada es competente para determinar las normas jurídicas aplicables a raíz del fallo que establece tal obligación.
- 14 El 6 de septiembre de 2022, la demandada interpuso recurso de apelación contra la resolución judicial que le había sido notificada el 9 de agosto de 2022.
- 15 Alega que las disposiciones del Reglamento y, por tanto, las consecuencias jurídicas de la determinación se refieren exclusivamente a las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de los Reglamentos. Si el legislador europeo hubiera querido que las actividades ejercidas en terceros países se tuvieran en cuenta en el marco del examen del artículo 13 del Reglamento n.º 883/2004, se habrían adoptado a este respecto normas que abarcaran también las demás situaciones reguladas por dicho artículo 13.
- 16 Añade que la sentencia de 19 de mayo de 2022, INAIL e INPS (C-33/21, EU:C:2022:402), se refería a la situación particular del personal de vuelo. En

ningún lugar se menciona el hecho de que los interesados hayan trabajado en un Estado en el que no se aplicase el Reglamento. Por lo tanto, la sentencia no es apropiada para resolver esta cuestión. Otras dos sentencias (C-631/17, EU:C:2019:381 y C-372/20, EU:C:2021:962) indican que el Tribunal de Justicia tampoco tiene una opinión formada sobre este tema y que la jurisprudencia existente es contradictoria.

- 17 Por otra parte, la demandada afirma que, en el supuesto de que determinara la aplicación de la legislación suiza en materia de seguridad social sobre la base de una sentencia vinculante, es competente para determinar la legislación aplicable en caso de que el Estado de residencia sea Alemania, pero no para expedir el certificado A1 (si es aplicable el Derecho suizo). El procedimiento previsto en el artículo 16 del Reglamento n.º 987/2009 establece que la institución suiza competente debe ser informada de esta determinación y debe expedir a continuación el certificado A1. La determinación inicial solo es provisional y, en ese caso, la institución suiza competente tiene derecho a oponerse en un plazo de dos meses. La autoridad suiza competente no está vinculada por una sentencia de un órgano jurisdiccional alemán, ya que esta no produce ningún efecto fuera de Alemania. Como es sabido, la autoridad suiza competente comparte el punto de vista de la demandada y considera que no es posible tener en cuenta el tiempo de trabajo fuera del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 883/2004. Por lo tanto, ha de partirse de la premisa de que la autoridad suiza hará uso de su facultad de oposición.
- 18 La demandada solicita que se anule la resolución del Sozialgericht für das Saarland de 4 de agosto de 2022 y que se desestime el recurso interpuesto en primera instancia.
- 19 El demandante y la coadyuvante solicitan que se desestime el recurso de apelación y defienden la resolución recurrida.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 20 El lugar en que el demandante debía disponer de un seguro de enfermedad durante el período controvertido, comprendido entre el 1 de diciembre de 2015 y el 30 de noviembre de 2020, depende de la correcta interpretación del artículo 13 del Reglamento n.º 883/2004 y del artículo 14 del Reglamento n.º 987/2009. La determinación de la legislación aplicable en caso de que se ejerza la actividad habitual en varios Estados miembros se basa en el artículo 13 del Reglamento n.º 883/2004, cuya aplicación se rige por el artículo 16 del Reglamento n.º 987/2009.
- 21 El artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 es pertinente, dado que el demandante ejerció una actividad en dos Estados miembros, a saber, Alemania y Suiza. Al mencionar expresamente, en la sección A de su anexo II, en las diferentes versiones de esta, los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 883/2004, el Acuerdo CE-Suiza amplía, por tanto, el ámbito de aplicación de dichos Reglamentos a la

Confederación Suiza, de modo que la Confederación Suiza no debe considerarse un Estado tercero, sino un Estado miembro a efectos del presente asunto (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2022, C-58/21, EU:C:2022:691, apartado 38).

- 22 En Alemania, la autoridad competente en el sentido del artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 es el Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales). Este ha designado a la Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung — Ausland (Organismo de enlace alemán para el seguro de enfermedad — Departamento internacional) de la Confederación de Cajas de los Seguros Obligatorios de Enfermedad y de Dependencia demandada como autoridad competente para determinar la legislación aplicable, de conformidad con el artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, en los casos de ejercicio de una actividad habitual en varios Estados miembros, cuando, como en el presente asunto, la persona de que se trata tiene su residencia en Alemania. La decisión se documenta mediante la expedición del certificado A1.
- 23 En virtud del artículo 16, apartado 2, frases primera y segunda, del Reglamento n.º 987/2009, la demandada debe determinar sin demora con carácter provisional la legislación aplicable al demandante, teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 13 del Reglamento n.º 883/2004 y del artículo 14 del Reglamento n.º 987/2009.
- 24 Por lo que respecta al artículo 14, apartado 8, del Reglamento n.º 883/2004, la remuneración no indica que el demandante ejerciera una parte sustancial de su actividad en Alemania. Percibía su retribución mensual de forma unitaria y sin prorrateo en función del lugar de trabajo.
- 25 Por lo tanto, lo determinante es el tiempo de trabajo. El demandante trabajó aproximadamente sesenta y cinco días al trimestre, de los cuales diez y medio (cerca del 16 %) en Alemania, otros diez y medio (cerca del 16 %) en Suiza y el resto del tiempo en terceros países.
- 26 Si hubiera que basarse en el tiempo de trabajo total del demandante, teniendo en cuenta también su actividad en terceros países, el órgano jurisdiccional remitente desestimaría el recurso de apelación interpuesto por la demandada. En este caso, la parte de la actividad ejercida en Alemania sería inferior al 25 % y, por lo tanto, no representaría una parte sustancial de su actividad. En consecuencia, sería aplicable el Derecho suizo. En tal caso, el demandante también podría exigir que la demandada declarase la aplicabilidad del Derecho suizo. Así se desprende del artículo 16, apartado 2, primera frase, del Reglamento n.º 987/2009.
- 27 Si hubiera que basarse en el tiempo de trabajo del demandante únicamente teniendo en cuenta su actividad en Alemania y en Suiza, pero no la actividad en terceros países, el órgano jurisdiccional remitente estimaría el recurso de apelación de la demandada y anularía la resolución del Sozialgericht. En este caso,

la parte de la actividad ejercida en Alemania sería del 50 % y constituiría, por tanto, una parte sustancial de su actividad. En consecuencia, sería aplicable el Derecho alemán.

- 28 Hasta donde se conoce, el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado claramente sobre la cuestión de si, para determinar si una parte sustancial de la actividad se ejerce en un Estado miembro, hay que basarse en la totalidad de la actividad, incluida la ejercida en terceros países.
- 29 La sentencia de 19 de mayo de 2022, INAIL e INPS (C-33/21, EU:C:2022:402), versaba sobre cuál es, conforme a las disposiciones pertinentes de los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 883/2004, en sus dos versiones, la legislación de seguridad social aplicable al personal de vuelo de una compañía aérea, establecida en un Estado miembro, que no está cubierto por certificados E101 y que realiza su jornada diaria durante un período de cuarenta y cinco minutos en un local destinado a acoger a la tripulación, denominado «crew room», del que dicha compañía aérea dispone en el territorio de otro Estado miembro en el que ese personal de vuelo reside y que, durante el resto de la jornada laboral, se encuentra a bordo de las aeronaves de dicha compañía aérea.
- 30 Esta sentencia no permite saber si, en el marco del artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, también deben tenerse en cuenta las actividades ejercidas en un tercer país. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, no es posible suponer, como ha hecho el Sozialgericht, que para el Tribunal de Justicia no parece pertinente para determinar la parte sustancial de las actividades ejercidas en el Estado miembro de residencia (en el asunto citado, Italia) en qué otros Estados miembros o terceros países han realizado su actividad los trabajadores, ya que de lo contrario se habrían formulado consideraciones expresas a este respecto. La sentencia no contiene ninguna indicación sobre la cuestión de si los trabajadores de que allí se trataba trabajaban en terceros países. En estas circunstancias, no había ninguna razón para que el Tribunal de Justicia examinara la cuestión controvertida en el presente asunto.
- 31 En la sentencia de 8 de mayo de 2019, Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381), el Tribunal de Justicia declaró que, a pesar de la actividad ejercida fuera del territorio de la Unión, la relación laboral de que allí se trataba conservaba un vínculo suficientemente estrecho con ese territorio, toda vez que, durante el período en cuestión, el trabajador había conservado su residencia en Letonia y que su empresario tenía su domicilio en Países Bajos. De ello se deduce, a efectos del presente procedimiento, que el hecho de que el demandante haya ejercido sus actividades no solo en Alemania y en Suiza, sino también en terceros países, no excluye la existencia de un vínculo suficientemente estrecho entre la relación laboral del demandante y el territorio de la Unión. Además, las partes no discuten este extremo. No obstante, el Tribunal de Justicia precisa que las normas especiales previstas en los artículos 12 a 16 del Reglamento n.º 883/2004, y, por tanto, en particular, el artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento, no son pertinentes. Por consiguiente, la sentencia citada no permite

saber si, en el marco del artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, también deben tenerse en cuenta las actividades ejercidas en un tercer país.

- 32 De la sentencia de 25 de noviembre de 2021, Finanzamt Österreich (Subsidios familiares para cooperantes) (C-372/20, EU:C:2021:962), mencionada por la demandada, tampoco se desprende una aclaración de la cuestión controvertida en el presente asunto. La demandante en el litigio principal en aquel asunto y sus hijos eran nacionales alemanes con domicilio registrado en Alemania. Su cónyuge y padre de los hijos era nacional brasileño y nunca había tenido domicilio registrado en Alemania. La demandante en el citado asunto celebró un contrato de trabajo con una organización no gubernamental austriaca. En virtud de dicho contrato, el lugar de destino de la demandante se encontraba en Viena (Austria) y los miembros de su familia, así como ella misma, estaban sujetos al régimen de seguridad social de la Wiener Gebietskrankenkasse (Caja Local de Enfermedad de Viena, Austria). Tras seguir un curso preparatorio en Viena, la demandante en el litigio principal en aquel asunto comenzó una misión en Uganda.
- 33 El Tribunal de Justicia volvió a declarar que la mera circunstancia de que las actividades de un trabajador se ejerzan fuera del territorio de la Unión no basta para excluir la aplicación de las normas de la Unión, y en particular del Reglamento n.º 883/2004, siempre que la relación laboral conserve una vinculación suficientemente estrecha con ese territorio. El Tribunal de Justicia admitió que, en aquel asunto, existía un vínculo suficientemente estrecho con el territorio de la Unión, más concretamente, con el territorio austriaco (el empleador estaba establecido en Austria). Había sido en ese Estado miembro donde la trabajadora había realizado un período de formación antes de su misión en un tercer país y un período de reintegración después de ella. Además, el contrato de trabajo se había celebrado con arreglo al Derecho austriaco, la trabajadora estaba afiliada al régimen de seguridad social austriaco y realizaba sus misiones en el marco de la ayuda al desarrollo proporcionada por la República de Austria. El Tribunal de Justicia interpretó el artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004 en el sentido de que designaba la legislación del Estado miembro del empleador, a saber, la legislación austriaca, como la única a la que debía estar sujeta la trabajadora, sin que fuera necesario recurrir a la norma subsidiaria establecida en la letra e) de dicho apartado 3. La norma especial prevista en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 no se tuvo en cuenta al tomar la decisión.
- 34 Por las razones expuestas, el órgano jurisdiccional remitente considera que la interpretación del artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, en relación con el artículo 14, apartado 8, del Reglamento n.º 987/2009, en lo que respecta a la cuestión de si, para determinar si una parte sustancial de la actividad se ejerce en un Estado miembro, deben tenerse en cuenta todas las actividades del trabajador, incluidas las ejercidas en terceros países, no está exenta de dudas y cree necesaria una aclaración de las cuestiones prejudiciales planteadas.