



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 4 de febrero de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Seguridad social — Requisitos para la concesión de prestaciones por desempleo en un Estado miembro — Consideración de los períodos de servicio prestados como agente contractual al servicio de una institución de la Unión Europea con sede en ese Estado miembro — Asimilación de los días en los que se percibe una asignación con arreglo al régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades Europeas a días trabajados — Principio de cooperación leal»

En el asunto C-647/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la cour du travail de Bruxelles (Bélgica), mediante resolución de 27 de noviembre de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de diciembre de 2013, en el procedimiento entre

Office national de l'emploi

y

Marie-Rose Melchior,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y el Sr. A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader y los Sres. E. Jarašiūnas (Ponente) y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Melchior, por Me S. Capiou, avocat;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs y L. Van den Broeck, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara y D. Martin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de octubre de 2014;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del principio de cooperación leal y del artículo 34, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre el Office national de l'emploi (en lo sucesivo, «ONEM») y la Sra. Melchior, en relación con la negativa de dicho organismo a conceder a la interesada prestaciones por desempleo.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 96 del régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades Europeas, aprobado mediante el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión (DO L 56, p. 1; EE 01/01, p. 129), en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) n° 723/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004 (DO L 124, p. 1) (en lo sucesivo, «ROA»), dispone:

«1. Todo antiguo agente contractual que se encuentre sin empleo después de haber cesado en una de las instituciones de la Comunidad:

- a) que no sea titular de una pensión de jubilación o una asignación por invalidez a cargo de la Comunidad,
- b) cuyo cese en el servicio no haya sido debido a una renuncia o rescisión del contrato por motivo disciplinario,
- c) que haya prestado servicios durante al menos seis meses,
- d) y que sea residente de un Estado miembro,

se beneficiará de una asignación mensual por desempleo en las condiciones que a continuación se determinan.

Cuando pueda acogerse a una asignación por desempleo al amparo de un régimen nacional, deberá declararlo a la institución de la que dependía, la cual informará inmediatamente a la Comisión. En tal caso, la cuantía de esta asignación será deducida de la que perciba con arreglo al apartado 3.

2. Para beneficiarse de la asignación por desempleo, el antiguo agente contractual deberá:

- a) estar inscrito, a petición propia, como solicitante de empleo en los servicios de empleo del Estado miembro donde fije su residencia;
- b) satisfacer las obligaciones previstas por la legislación de dicho Estado miembro que incumben al titular de las prestaciones por desempleo con arreglo a dicha legislación;

- c) transmitir mensualmente a la institución de la que dependía, la cual lo transmitirá inmediatamente a la Comisión, un certificado del servicio nacional competente en el que se precise si ha satisfecho o no las obligaciones establecidas en las letras a) y b).

La prestación podrá ser otorgada o mantenida por la Comunidad, a pesar de que no se cumplan las obligaciones nacionales contempladas en la letra b), en caso de enfermedad, accidente, maternidad, invalidez o situación reconocida como análoga o de dispensa para satisfacer dichas obligaciones por parte de la autoridad nacional competente.

[...]

7. Todo agente contractual contribuirá, en un tercio, a la financiación del régimen de seguro contra el desempleo. [...].

[...]

9. Los servicios nacionales competentes en materia de empleo y desempleo, actuando dentro del marco de su legislación nacional, y la Comisión mantendrán una cooperación eficaz para la buena aplicación del presente artículo.

[...]»

Derecho belga

- 4 El Real Decreto relativo al desempleo (arrêté royal portant réglementation du chômage), de 25 de noviembre de 1991 (*Moniteur belge* de 31 de diciembre de 1991, p. 29888; en lo sucesivo, «Real Decreto»), en su versión aplicable en el momento de los hechos del litigio principal, establecía en su artículo 30 que, para tener derecho a prestaciones por desempleo, el trabajador mayor de 50 años con jornada a tiempo completo debía haber trabajado 624 días durante los 36 meses anteriores a la solicitud de prestaciones.

- 5 A tenor del artículo 37, apartado 1, del Real Decreto:

«[...] se considerarán prestaciones de servicio el trabajo efectivo normal y las prestaciones suplementarias que no sean compensadas mediante períodos de descanso, realizadas en una profesión o en una empresa en las que se cotiza a la seguridad social por la contingencia de desempleo, por las cuales, simultáneamente:

- 1° se haya abonado una remuneración por un importe al menos igual al del salario mínimo fijado por una disposición normativa o reglamentaria o un convenio colectivo vinculante para la empresa, o, a falta de éstos, por el uso empresarial;
- 2° se hayan retenido sobre la retribución abonada las cotizaciones reglamentarias de seguridad social, incluidas las correspondientes al seguro de desempleo.»

[...]»

- 6 El artículo 37, apartado 2, del Real Decreto disponía:

«El trabajo realizado en el extranjero se tendrá en cuenta si se ha llevado a cabo en el marco de una relación laboral que daría lugar en Bélgica a retenciones de la seguridad social, incluidas las relativas a la contingencia de desempleo.

No obstante, el apartado 1 sólo será de aplicación si el trabajador ha trabajado por cuenta ajena con arreglo a la normativa belga con posterioridad al trabajo realizado en el extranjero.»

- 7 Según el artículo 38, apartado 1, punto 1, letra a), del Real Decreto, los días en los que se ha percibido una prestación en virtud de la normativa relativa al seguro contra el desempleo se asimilarán a días trabajados a efectos de la aplicación de los artículos 30 y siguientes del mencionado Real Decreto.

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 8 Como se desprende de la resolución de remisión, la Sra. Melchior, de nacionalidad belga, ocupó distintos puestos de trabajo como trabajadora por cuenta ajena antes de trabajar en la Comisión de las Comunidades Europeas en Bruselas como agente contractual del 1 de marzo de 2005 al 29 de febrero de 2008.
- 9 Mediante resolución de 5 de marzo de 2008, el ONEM le denegó el derecho a prestaciones por desempleo, que había solicitado el 1 de marzo de 2008, porque no había justificado haber trabajado 624 días durante los 36 meses anteriores a la solicitud, ya que dicho organismo no tuvo en cuenta el período en el que la interesada había trabajado en la Comisión.
- 10 Tras haber obtenido el derecho a la asignación por desempleo prevista por el ROA durante 12 meses a partir del 1 de marzo de 2008 y haber ocupado distintos puestos de trabajo en Bélgica entre el 20 de agosto de 2008 y el 13 de julio de 2009, la Sra. Melchior presentó una nueva solicitud de prestaciones por desempleo, desestimada por el ONEM el 26 de agosto de 2009, debido una vez más a que no había demostrado que hubiera trabajado 624 días durante los 36 meses anteriores a la solicitud, a saber, durante el período comprendido entre el 14 de julio de 2006 y el 14 de julio de 2009.
- 11 Para determinar el número de días trabajados, el ONEM sólo tuvo en cuenta los períodos correspondientes a estos diversos puestos de trabajo. Denegó, por un lado, considerar trabajo realizado en el extranjero, en el sentido del artículo 37, apartado 2, del Real Decreto, los servicios prestados a la Comisión, y, por otro, asimilar, sobre la base del artículo 38, apartado 1, punto 1, letra a), del mismo Real Decreto, el período en el que percibió la asignación por desempleo en virtud del ROA a un período de trabajo.
- 12 La Sra. Melchior recurrió la resolución del ONEM de 26 de agosto de 2009 ante el tribunal du travail de Bruxelles que, mediante sentencia de 14 de febrero de 2012, anuló dicha resolución, declaró que la interesada tenía derecho a prestaciones por desempleo a partir del 14 de julio de 2009 y condenó al ONEM al pago de las prestaciones por desempleo devengadas a partir de dicha fecha.
- 13 El ONEM interpuso recurso de apelación contra la sentencia ante la cour du travail de Bruxelles, a la que solicita la reforma de aquélla y que declare la conformidad a Derecho de la resolución de 26 de agosto de 2009.
- 14 En la resolución de remisión, la cour de travail de Bruxelles expone que los supuestos recogidos en el artículo 37, apartado 1, del Real Decreto son los que establece la normativa belga y que, sin perjuicio de la posible incidencia del Derecho de la Unión, dicho Real Decreto no obliga a tener en cuenta las retenciones efectuadas, en su caso en Bélgica, en virtud de un régimen de prestaciones por desempleo distinto al establecido por dicha normativa. En consecuencia, señala que, con independencia del Derecho de la Unión, el tribunal de primera instancia no podía considerar que las posibles retenciones aplicadas en virtud del ROA eran retenciones en el sentido del mencionado artículo 37, apartado 1, del Real Decreto.

- 15 Al examinar las exigencias que pueden derivarse del Derecho de la Unión en lo que atañe a la consideración de los períodos de servicio prestados en una institución europea con sede en Bélgica, la cour de travail de Bruxelles, refiriéndose a las sentencias Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530), apartado 41, y My (C-293/03, EU:C:2004:821), apartado 35, y al auto Ricci y Pisaneschi (C-286/09 y C-287/09, EU:C:2010:420), apartado 26, observa que la Sra. Melchior no puede ser considerada «trabajador», en el sentido del Reglamento (CEE) n° 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 sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), o del Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, p. 1). Asimismo, señala que un trabajador que, como la Sra. Melchior, trabajaba para una institución europea con sede en Bélgica y que, anteriormente, sólo había trabajado en ese Estado miembro no puede invocar las disposiciones del Tratado FUE que garantizan la libre circulación de los trabajadores, ya que éstas no se aplican a situaciones meramente internas.
- 16 No obstante, la cour de travail de Bruxelles observa que el Tribunal de Justicia ha considerado en varias ocasiones que la normativa belga en materia de pensiones no garantizaba suficientemente la portabilidad de los derechos del trabajador que ha prestado sus servicios al mismo tiempo para un empresario belga y para una institución europea. A este respecto, cita las sentencias Comisión/Bélgica (137/80, EU:C:1981:237), apartado 19, y My (EU:C:2004:821). Aunque el ONEM sostiene que el razonamiento seguido en la última sentencia se basa en la existencia de una disposición específica en materia de pensiones, de modo que no es aplicable al régimen de seguro contra el desempleo, la cour de travail de Bruxelles alberga dudas acerca de esta alegación y señala que la solución a la que llegó el Tribunal de Justicia en esa sentencia parece estar vinculada al principio de cooperación leal. Además afirma que esta solución se aplicó no sólo en materia de pensiones, sino también en materia de prestaciones parentales y asignaciones familiares y en relación con una ventaja fiscal.
- 17 La cour de travail de Bruxelles considera que de esta jurisprudencia podría deducirse que el principio de cooperación leal, tal y como está recogido en el artículo 4 TUE, apartado 3, se opone a la aplicación de los artículos 37 y 38, apartado 1, punto 1, letra a), del Real Decreto tal como los interpreta el ONEM. Además, a su juicio no puede excluirse la existencia de una contradicción con el artículo 34, apartado 1, de la Carta, cuyo primer párrafo se basa, en particular, según las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17), en el artículo 12 de la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y revisada en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996.
- 18 En estas circunstancias, la cour du travail de Bruxelles decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:
- «¿Se oponen el principio de cooperación leal y el artículo 4 TUE, apartado 3, por una parte, y el artículo 34, apartado 1, de la [Carta], por otra, a que, a efectos de reconocer el derecho a prestaciones por desempleo, un Estado miembro:
- no tenga en cuenta los períodos de servicio prestados como agente contractual al servicio de una institución de la Unión Europea con sede en ese Estado miembro, en particular, cuando, tanto antes como después del período de ocupación como agente contractual, se han prestado servicios como trabajador por cuenta ajena con arreglo a la normativa del Estado miembro de que se trata;
 - o no asimile los días en que se ha percibido la asignación por desempleo en el marco del [ROA] a días trabajados, mientras que los días en que se ha percibido una prestación por desempleo con arreglo a la normativa de dicho Estado miembro sí pueden acogerse a tal asimilación?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 19 Con carácter previo, cabe observar que la resolución del ONEM controvertida en el litigio principal se dictó el 26 de agosto de 2009, es decir, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.
- 20 Por consiguiente, debe considerarse que, mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente desea saber, en esencia, si el artículo 10 CE y el artículo 34, apartado 1, de la Carta se oponen a una norma de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, interpretada en el sentido de que, para poder tener derecho a prestaciones por desempleo, no se toman en consideración los períodos de servicios prestados como agente contractual en una institución de la Unión con sede en ese Estado miembro y no se asimilan a días trabajados los días en los que se percibe una asignación por desempleo en virtud del ROA, mientras que los días en los que se percibe una prestación por desempleo con arreglo a la normativa de dicho Estado miembro se benefician de tal asimilación.
- 21 A este respecto, debe recordarse que el Derecho de la Unión no restringe la competencia de los Estados miembros para organizar sus sistemas de seguridad social y que, a falta de una armonización a escala de la Unión, corresponde a la legislación de cada Estado miembro determinar los requisitos que confieren derecho a las prestaciones en materia de seguridad social. Sin embargo, no es menos cierto que, en el ejercicio de dicha competencia, los Estados miembros deben respetar el Derecho de la Unión (véanse, en particular, en este sentido, las sentencias Kristiansen, C-92/02, EU:C:2003:652, apartado 31, y Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, apartado 40).
- 22 En relación con el ROA, es preciso recordar también que éste, al igual que el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Estatuto») fue aprobado por un reglamento del Consejo, el Reglamento n° 259/68, que, con arreglo al artículo 249 CE, párrafo segundo, tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. De ello se deduce que, aparte de los efectos que despliega en el orden interno de la Administración de la Unión, el ROA vincula a los Estados miembros en la medida en que la participación de éstos sea necesaria para su aplicación (sentencias Comisión/Bélgica, EU:C:1981:237, apartados 7 y 8; Comisión/Bélgica, 186/85, EU:C:1987:208, apartado 21, y Kristiansen, EU:C:2003:652, apartado 32).
- 23 El Gobierno belga afirma que en Bélgica el régimen de seguro contra el desempleo se basa en un principio de solidaridad, que implica el abono previo de cotizaciones. Según dicho Gobierno, los requisitos de concesión de prestaciones por desempleo que el mencionado régimen establece no infringen ninguna norma de la Unión, ni, en particular, ninguna disposición del ROA. Por lo tanto, sostiene que la solución a la que se llegó en la sentencia My (EU:C:2004:821) no puede aplicarse al litigio principal.
- 24 Ahora bien, ciertamente el artículo 96, apartado 1, del ROA, que establece el pago, sujeto a determinados requisitos, de una asignación por desempleo al antiguo agente contractual que se encuentre en situación de desempleo después de haber cesado en una de las instituciones de la Unión, no supone, en sí mismo, ninguna restricción a la competencia de los Estados miembros en cuanto a la determinación de los requisitos de concesión de las prestaciones previstas por su régimen nacional, salvo la derivada de ese artículo de respetar el carácter complementario de la asignación por desempleo prevista en dicho artículo en relación con aquella a la que en su caso puede tener derecho el antiguo agente contractual en virtud del mencionado régimen nacional.
- 25 No obstante, el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia My (EU:C:2004:821) que el artículo 10 CE, en relación con el Estatuto, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no permite que se computen los años de trabajo que un nacional comunitario haya cumplido al servicio de una institución comunitaria, en orden al reconocimiento de un derecho a pensión de

jubilación anticipada en virtud del régimen nacional. En el auto Ricci y Pisaneschi (EU:C:2010:420), el Tribunal de Justicia aclaró que lo mismo podía predicarse en lo que atañe al reconocimiento de un derecho a pensión de jubilación ordinaria.

- 26 Para llegar a ese pronunciamiento, el Tribunal de Justicia no se basó en ninguna disposición concreta del Estatuto, sino que, remitiéndose a la sentencia Comisión/Bélgica (EU:C:1981:237), declaró, en los apartados 45 a 48 de la sentencia My (EU:C:2004:821), que, al igual que la negativa a adoptar las medidas necesarias para permitir la transferencia del equivalente actuarial o del total de las cantidades devengadas en concepto de rescate de los derechos a pensión de jubilación devengados en el régimen nacional de pensiones al régimen comunitario de pensiones, previsto en el artículo 11, apartado 2, del anexo VIII del Estatuto, tal normativa podría hacer más difícil la selección, por parte de la Unión, de funcionarios nacionales con una determinada antigüedad. El Tribunal de Justicia señaló que, en efecto, tal normativa podía desalentar el ejercicio de una actividad profesional en tal institución en la medida en que cuando un trabajador, que ha estado afiliado a un régimen nacional de pensiones, acepta un empleo en una de ellas, corría el riesgo de perder la posibilidad de disfrutar, con arreglo al citado régimen, de una prestación de vejez a la que habría tenido derecho en caso de no haber aceptado tal empleo. Consideró que no podían admitirse semejantes consecuencias habida cuenta del deber de cooperación y de asistencia leales que recae sobre los Estados miembros con respecto a la Comunidad y que halla su expresión en la obligación, impuesta por el artículo 10 CE, de facilitar a ésta el cumplimiento de su misión.
- 27 Pues bien, la normativa de un Estado miembro que deniega tomar en cuenta, para el reconocimiento del derecho a prestaciones por desempleo, los períodos de servicio prestados como agente contractual en una institución de la Unión establecida en dicho Estado miembro también puede hacer más difícil la contratación, por parte de estas instituciones, de agentes contractuales. En efecto, como puso de manifiesto el Abogado General en los puntos 51 a 53 de sus conclusiones, tal normativa puede disuadir a los trabajadores que residen en ese Estado miembro de aceptar un empleo en una institución de la Unión cuya duración, limitada por la normativa, les coloca en la tesitura de tener que incorporarse o reincorporarse en su momento al mercado laboral nacional, dado que, debido a dicho empleo, corren el riesgo de no totalizar el número de días trabajados requeridos por dicha normativa para percibir prestaciones por la contingencia de desempleo.
- 28 Tal normativa corre el riesgo de generar el mismo efecto disuasorio en lo que atañe a la falta de asimilación de los días en los que se ha percibido una asignación por desempleo en virtud del ROA a días trabajados para el reconocimiento del derecho a prestaciones por desempleo en ese Estado miembro, dado que los días en los que se percibe una prestación por desempleo con arreglo a la normativa de ese Estado se benefician tal asimilación.
- 29 En consecuencia, y sin que sea necesario examinar la cuestión prejudicial planteada en relación con el artículo 34, apartado 1, de la Carta, procede responder a la cuestión prejudicial que el artículo 10 CE, en relación con el ROA, se opone a una norma de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, interpretada en el sentido de que, para poder tener derecho a prestaciones por desempleo, no se toman en consideración los períodos de servicio prestados como agente contractual en una institución de la Unión con sede en ese Estado miembro y no se asimilan a días trabajados los días en los que se percibe una asignación por desempleo en virtud del ROA, mientras que los días en los que se ha percibido una prestación por desempleo con arreglo a la normativa de dicho Estado miembro se benefician de tal asimilación.

Costas

- ³⁰ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El artículo 10 CE, en relación con el Régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades Europeas, aprobado por el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968, por el que se establece el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades y por el que se establecen medidas específicas aplicables temporalmente a los funcionarios de la Comisión, en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) n° 723/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, se opone a una norma de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, interpretada en el sentido de que, para poder tener derecho a prestaciones por desempleo, no se toman en consideración los períodos de servicio prestados como agente contractual en una institución de la Unión Europea con sede en ese Estado miembro y no se asimilan a días trabajados los días en que se percibe una asignación por desempleo en virtud del Régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades Europeas, mientras que los días en los que se ha percibido una prestación por desempleo con arreglo a la normativa de dicho Estado miembro se benefician de tal asimilación.

Firmas