

Recibido: 11.05.2018. Aceptado: 01.06.2018.

**LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN LA PROPUESTA DE
REGLAMENTO POR EL QUE SE MODIFICAN LOS
REGLAMENTOS (CE) 883/2004 Y 987/2009**

**THE UNEMPLOYMENT BENEFITS IN THE PROPOSAL FOR A
REGULATION AMENDING REGULATIONS (CE) 883/2004 AND 987/2009**

SARA GUINDO MORALES

Profesora Departamento Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

RESUMEN

El presente trabajo de investigación pretende analizar específicamente la coordinación comunitaria de las prestaciones por desempleo derivada de la reciente Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 13 de diciembre de 2016, por el que se modifican el Reglamento (CE) Núm. 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) Núm. 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) Núm. 883/2004. La Propuesta de Reglamento se centra en las prestaciones por desempleo como uno de los cuatro ámbitos de coordinación en los que es necesario mejorar, de lo que se desprende que el desempleo continúa constituyendo la prestación social más problemática y compleja como consecuencia de la existencia de los diferentes regímenes jurídicos de los Estados miembros de la Unión Europea, lo que motiva que focalicemos en ella nuestro estudio.

PALABRAS CLAVE

Propuesta, coordinación de la Unión Europea, prestación por desempleo.

ABSTRACT

This research work aims to do a specific analysis of the European Union coordination of the unemployment benefits derived from the Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and Regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004. The Proposal for a Regulation focuses on the unemployment benefits as one of the four areas of coordination where improvements are required, of what it is deduced that unemployment is still constituting the most problematic and complex benefit because of the existence of the different legal regulations of the member States, what justifies that we focus our study on it.

KEYWORDS

Proposal, European Union coordination, unemployment benefit.

SUMARIO

I. LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN EL REGLAMENTO (CE) NÚM. 883/2004, SOBRE LA COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y EN EL REGLAMENTO (CE) NÚM. 987/2009, POR EL QUE SE ADOPTAN LAS NORMAS DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (CE) NÚM. 883/2004

II. LA RECIENTE PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO: ASPECTOS GENERALES

III. LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN LA PROPUESTA DE REGLAMENTO

A. MODIFICACIONES GENERALES DEL REGLAMENTO (CE) NÚM. 883/2004

B. MODIFICACIONES GENERALES DEL REGLAMENTO (CE) NÚM. 987/2009

IV. CONCLUSIONES

I. LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN EL REGLAMENTO (CE) NÚM. 883/2004, SOBRE LA COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y EN EL REGLAMENTO (CE) NÚM. 987/2009, POR EL QUE SE ADOPTAN LAS NORMAS DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (CE) NÚM. 883/2004

Las normas de Seguridad Social de la Unión Europea -en adelante y para simplificar, UE- constituyen un instrumento para lograr el objetivo de la efectividad del derecho a la libre circulación de trabajadores asegurado en el artículo 45 y ss. TFUE¹, ubicado sistemáticamente dentro del Título IV, que lleva significativamente por rúbrica la “*libre circulación de personas, servicios y capitales*”, de la Tercera Parte, relativa a las “*políticas y acciones internas de la unión*”².

Lo anterior, con la finalidad de que no exista incertidumbre sobre los derechos que los trabajadores han generado en un determinado Estado miembro pues, *a contrario sensu*, disuadiría a un ciudadano europeo para desplazarse en el interior de la UE si no se le garantiza que disfrutará de los mismos derechos que si no hubiese ejercido su derecho de movilidad³.

En otros términos, se adoptan medidas en materia de Seguridad Social con el objeto de evitar que los ciudadanos de la UE (o asimilados a ellos) que trabajen y residan en un Estado miembro distinto al suyo de origen pierdan una parte o todos sus derechos de Seguridad Social⁴.

A día de hoy, la Seguridad Social en la UE se articula en torno a la idea de coordinación y no de armonización, esto es, su propósito no consiste en adoptar una legislación única para todos los ciudadanos de la UE ni crear un sistema exclusivo que sustituya a los diferentes regímenes nacionales de Seguridad Social, sino articular unas reglas comunes de funcionamiento que permitan coordinar los distintos sistemas normativos de Seguridad Social existentes con el objetivo último de “*garantizar a las personas que se desplazan dentro de la Comunidad, a las personas a su cargo y a sus supérstites, el mantenimiento de los derechos y ventajas que hayan adquirido o estén adquiriendo*”⁵,

¹*Vid.*, para mayor abundamiento sobre este tema, Monereo Pérez, J. L. y Ortega Lozano, P. G.: “La libre circulación de trabajadores nacionales de los Estados miembros: discriminación por razón de nacionalidad e igualdad de condiciones laborales”, en *La Ley Unión Europea*, núm. 51, 2017, *passim*.

² Guindo Morales, S.: “Alcance actual de la restricción de acceso al empleo público por razón de la nacionalidad establecida en el artículo 45.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, en *Revista Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 6, 2017, p. 505; para mayor abundamiento sobre este tema, *vid.* Monereo Pérez, J. L.: “Libertad profesional y derecho a trabajar”, en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L. (Dirs. y Coords.) *et al.*: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2012, pp. 331 y ss.

³ Monereo Pérez, J. L., Molina Navarrete, C. y Quesada Segura, R.: *Manual de Seguridad Social*, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 2014, p. 61.

⁴ Monereo Pérez, J. L.: “Los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes: inmigración laboral y refugiados”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 4, 2016, p. 21.

⁵ Considerando 13º del Reglamento (CE) núm. 883/2004.

de este modo, los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros de la UE se hallan coordinados tanto por el Reglamento (CE) 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (Reglamento base) como por el Reglamento (CE) 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social (Reglamento de aplicación)⁶, disposiciones que emergen como respuesta necesaria⁷ al crecimiento significativo de la movilidad de los ciudadanos en el seno de la Unión en las últimas décadas a raíz, fundamentalmente, del fenómeno de la globalización (cuyo proceso no sólo ofrece nuevos problemas, sino que también contribuye a generar nuevas soluciones⁸).

El sistema de coordinación de la Unión Europea contiene su fundamento jurídico en los artículos 48⁹ -en virtud de dicho precepto se aprobaron los Reglamentos 3/58 y 4/58 que fueron sustituidos por los Reglamentos 1408/71 y 574/72 que, a su vez, quedaron derogados con la entrada en vigor del vigente Reglamento 883/2004 y su Reglamento de aplicación¹⁰-, 153, 156 y 352 TFUE.

Por otro, no se ha de olvidar que el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante y para simplificar, CDFUE) se refiere directamente a la “*Seguridad social y ayuda social*”, tal y como reza su rúbrica, en el que, en primer lugar, se establece que “*la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan*

⁶El día 1 de mayo del año 2010 comenzó a aplicarse un sistema modernizado de coordinación de la seguridad social mediante ambos Reglamentos, los cuales, fueron actualizados por el Reglamento (UE) 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, con la finalidad de completar, aclarar y actualizar determinadas disposiciones de los mismos, especialmente en el ámbito de la determinación de la legislación aplicable y de las prestaciones por desempleo, así como para efectuar adaptaciones técnicas en las referencias a la legislación nacional que figuran en los anexos.

⁷Areta Martínez, M.: “Coordinación de los sistemas europeos de Seguridad Social y exportación de la prestación por desempleo tras la aplicación del Reglamento (CE) núm. 883/2004” en AA.VV.: *El futuro europeo de la protección social*, Laborum, Murcia, 2010, p. 167; Ortega Lozano, P. G.: “La coordinación europea de las prestaciones por desempleo de los trabajadores autónomos o por cuenta propia: análisis jurídico desde la perspectiva de la Seguridad Social”, en *Revista Alma Mater*, vol. 14, 2017, *passim*.

⁸Molina Navarrete, C.: *Globalización, movilidad transnacional y prestaciones de Seguridad Social*, Bomarzo, Albacete, 2013, p. 104.

⁹Este artículo 48 es el que atribuye al Consejo la misión de establecer un régimen que permita evitar los obstáculos que puedan derivarse para los trabajadores migrantes de las normas nacionales dictadas en el ámbito de la seguridad social, naciendo con tal finalidad los dos Reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social citados: Sánchez-Rodas Navarro, C.: “(In)suficiente fundamento legal para la propuesta de reforma del Reglamento 883/2004 presentada por la Comisión Europea el 13.12.2016”, en *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. II, núm. 2, 2017, p. 1.; *Vid.*, para mayor abundamiento sobre el artículo 48 TFUE, Sánchez-Rodas Navarro, C.: “Good legal practices in spanish law?: clauses governing residence and the export of spanish social security benefits”, en Sánchez-Rodas Navarro, C. (Dir.) y Velasco Portero, M^a. T. (Coord.) *et al: Good Practices in Social Law*, Aranzadi, Navarra, 2015, p. 23.

¹⁰Sánchez-Rodas Navarro, C.: “Sinopsis del Reglamento 883/2004 y del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, en Sánchez-Rodas Navarro, C. (Dir.) y Garrido Pérez, E. (Dir.) *et al: El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en la encrucijada: retos para la disciplina laboral*, Laborum, Murcia, 2016, p. 181.

una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”; en segundo lugar, se señala que “*toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales*” y, por último, se indica que “*con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales*”¹¹.

Este último precepto posee una singular relevancia debido a que siendo uno de los grandes referentes de la CDFUE, no se limita a reconocer tales derechos, sino que impone a los Estados signatarios un conjunto de garantías para hacerlos realmente efectivos¹².

Sin embargo, a pesar de lo expuesto anteriormente, en el ámbito del Derecho de la UE no encontramos una definición jurídica de coordinación, si bien la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -en adelante, TJUE- nos ha aproximado a tal noción, la cual, se caracteriza por las siguientes notas¹³:

1. Coordinación no conlleva unificación ni armonización de sistemas de Seguridad Social.
2. Coordinación tampoco implica la derogación, reforma o modificación de los sistemas nacionales de Seguridad Social coordinados, los cuales se mantienen con todas sus particularidades.
3. La coordinación no veda las competencias soberanas de los Estados para legislar en el ámbito de la Seguridad Social.
4. La coordinación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para facilitar, en último término, el principio general de la libre circulación de trabajadores en el ámbito de la UE por lo que respecta al Reglamento (CE) 883/2004.

¹¹Monereo Pérez, J. L.: *La política de empleo como instrumento de lucha contra la precariedad laboral*, Bomarzo, Albacete, 2011, *passim*.

¹²Monereo Pérez, J. L.: “Seguridad Social y ayuda social”, en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L. (Dir. y Coords.) *et al*: *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, cit., p. 894.

¹³Sánchez-Rodas Navarro, C.: “Aproximación a la coordinación de regímenes de Seguridad Social en el Reglamento 883/2004 y en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, en *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. I, núm. 1, 2016, pp. 5 y 6.

5. La coordinación permite proteger los derechos adquiridos y en curso de adquisición de los migrantes en el ámbito de la Seguridad Social, evitando así que dichos trabajadores vean mermados sus derechos y/o expectativas de derecho en materia de Seguridad Social.
6. A través de la técnica de la coordinación, el Reglamento (CE) 883/2004 garantiza a los sujetos incluidos en sus respectivos ámbitos subjetivos de aplicación un trato igual al dispensado a los trabajadores nacionales.

En definitiva, la UE no es competente para establecer sistemas uniformes en materia de Seguridad Social, limitándose su ámbito de actuación al establecimiento de mecanismos o técnicas de coordinación para evitar que los ciudadanos de la Unión Europea puedan verse perjudicados en el acceso a los respectivos sistemas nacionales de Seguridad Social por el hecho de ejercer su libertad de circulación y establecimiento¹⁴.

Se ha producido una modernización de todo el sistema legislativo a partir del Reglamento (CE) 883/2004 rehusándose de establecer normas mínimas sustantivas armonizadoras o de aproximación de las legislaciones nacionales en materia de prestaciones, a pesar de que cada vez resulta más problemática la inexistencia de una ordenación de normas mínimas europeas que vaya más allá de la simple coordinación entre legislaciones nacionales muy diferentes, constituyendo precisamente el desempleo uno de los arduos problemas al respecto, siendo prueba de ello las iniciativas en curso acerca de la creación de una prestación o seguro comunitario de desempleo básico supranacional para todos los países miembros de la UE que representaría una red de seguridad europea¹⁵.

La prestación por desempleo pretende garantizar al trabajador una renta económica que sustituya al salario durante el periodo de tiempo transcurrido desde la pérdida del empleo hasta la obtención de un nuevo trabajo. No obstante, un análisis de la protección por desempleo pone de relieve las dificultades de esta cobertura, pudiendo calificar la prestación de esta contingencia como una garantía imperfecta, puesto que los requisitos que se imponen dejan sin protección a los parados, la debilidad de las prestaciones no asegura siempre un nivel de vida suficiente y los límites temporales que se fijan pueden dejar a los trabajadores sin recursos¹⁶.

Como consecuencia de la crisis económica y social que toda la comunidad internacional aún se encuentra atravesando en la actualidad, la prestación por desempleo adquiere

¹⁴Vicente Palacio, A.: "Concepto. Formación histórica. Fuentes reguladoras. Estructura del sistema español de Seguridad Social", en García Ninet, J. I., García Viña, J. y Vicente Palacio, A. (Dirs.) *et al: Manual básico de Seguridad Social*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2016, p. 36.

¹⁵Monereo Pérez, J. L.: "Los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes: inmigración laboral y refugiados", en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, cit., p. 21.

¹⁶Monereo Pérez, J. L., Molina Navarrete, C., y Quesada Segura, R.: *Manual de Seguridad Social*, Tecnos, Madrid, 2017, pp. 444 y 445.

especial relevancia si se tiene en cuenta que uno de los efectos jurídicos de la recesión contemporánea es la significativa pérdida de puestos de trabajo en la UE¹⁷.

Sometidos a una gran presión financiera, los regímenes de prestaciones de desempleo se han reformado en las últimas décadas para endurecer y, de este modo, dificultar, el acceso a las mismas, debido al incremento del número de personas desempleadas, que ha originado la reducción de cotizaciones a la Seguridad Social y, por ende, de contribuyentes, así como el aumento de los posibles beneficiarios, lo que justifica la necesidad de encajar y equilibrar una situación en la que cada vez existen más peticionarios y, al mismo tiempo, menos recursos económicos¹⁸.

Focalizándonos en el tema central objeto de estudio de investigación, esto es, las prestaciones por desempleo, dentro del ámbito de aplicación material del Reglamento (CE) 883/2004 se incluye en la letra h) las prestaciones de desempleo, aplicándose el presente Reglamento “a los regímenes de Seguridad Social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empleador o del armador”; posteriormente, el texto establece en el Título III disposiciones particulares para las distintas categorías de prestaciones, regulándose en el Capítulo sexto las “prestaciones de desempleo” abarcando los artículos 61 a 65; por su parte, en el Reglamento (CE) 987/2009, dentro del Título III rubricado “disposiciones particulares aplicables a las distintas categorías de prestaciones” encontramos el Capítulo V titulado “prestaciones de desempleo” englobando los artículos 54 a 57¹⁹.

La finalidad de los preceptos de dichos Reglamentos que regulan la protección por desempleo no es la de instituir un sistema de protección por desempleo en la UE (dado el convencimiento de los Estados miembros de que esta protección está íntimamente relacionada con el ejercicio de la soberanía estatal)²⁰, sino la de coordinar las distintas y subsistentes legislaciones y administraciones nacionales en esta materia para facilitar el cumplimiento dicho principio general de la libre circulación de trabajadores dentro del espacio de la Unión²¹, siempre y cuando no se ocasione un enriquecimiento injustificado.

¹⁷Valdúeza Blanco, M^a. D.: “La protección social de los ciudadanos en el Derecho Comunitario”, en González Ortega, S. (Dir.) *et al*: *La protección social de los extranjeros en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 105.

¹⁸Pieters, D.: “Reflexiones comparativas sobre los regímenes del desempleo en Europa”, en AA.VV.: *La protección por desempleo en España*, Laborum, Murcia, 2015, p. 923.

¹⁹Guindo Morales, S.: “La coordinación comunitaria de las prestaciones por desempleo”, en *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 14, 2018, p. 41; Guindo Morales, S.: “La prestación por desempleo y su régimen jurídico en la Seguridad social: la coordinación comunitaria en el Reglamento (CE) núm. 883/2004 y en la normativa complementaria”, en *Revista Alma Mater*, vol. 14, 2017, p. 73.

²⁰Miranda Boto, J. M^a.: “Las sentencias españolas del TJCE en materia de desempleo”, en Sánchez-Rodas Navarro, C. (Dir.) y Chocrón Giráldez, A. M^a. (Coord.) *et al*: *Migrantes y Derecho: Problemas actuales de la coordinación comunitaria de las prestaciones sociales en España*, Laborum, Murcia, 2006, p. 140.

²¹Mella Méndez, L.: “La prestación por desempleo en el Derecho social comunitario”, en *Revista Noticias de la Unión Europea*, núm. 319, 2011, pp. 15 y 16.

Adentrándonos en el fondo del asunto, el Reglamento (CE) 883/2004 comienza matizando en su artículo 61 cuáles son las normas especiales que se plantean para proceder a la totalización de los periodos de seguro, de empleo o de actividad por cuenta propia, determinando en su apartado primero que *“la institución competente de un Estado miembro cuya legislación subordine la adquisición, la conservación, la duración o la recuperación del derecho a las prestaciones al requisito de haber cubierto períodos de seguro, tendrá en cuenta, en la medida necesaria, los períodos de seguro, de empleo o de actividad por cuenta propia cubiertos bajo la legislación de cualquier otro Estado miembro como si se hubieran cubierto bajo la legislación que dicha institución aplica”*.

No obstante lo expresado con anterioridad, *“cuando la legislación aplicable supedita la concesión de determinadas prestaciones al cumplimiento de períodos de seguro, no se tendrán en cuenta los períodos de empleo o de actividad por cuenta propia cumplidos bajo la legislación de otro Estado miembro, salvo en caso de que dichos períodos se hubieran considerado períodos de seguro de haberse cumplido con arreglo a la legislación aplicable”*.

El artículo 61 del precitado Reglamento se refiere a los periodos de seguro, de empleo o de actividad por cuenta propia, adicionando, por tanto, el trabajo autónomo si la legislación competente computa dichos periodos para acceder a la prestación; ahora bien, se debe dejar claro que la totalización de los periodos de seguro o empleo no es preceptiva cuando la prestación solicitada puede obtenerse únicamente con las cotizaciones realizadas en el país en que se solicita aquella²².

Por su parte, el artículo 54 Reglamento (CE) 987/2009, que lleva como rúbrica *“totalización de períodos y cálculo de las prestaciones”* establece en su apartado primero que su artículo 12.1 -relativo a la totalización de los periodos- *“se aplicará mutatis mutandis al artículo 61 del Reglamento de base”*. Además, añade que, *“sin perjuicio de las obligaciones básicas de las instituciones afectadas, el interesado podrá presentar ante la institución competente un documento expedido por la institución del Estado miembro a cuya legislación estuviera sujeto en relación con su último período de actividad laboral por cuenta ajena o por cuenta propia en el que se precisen los períodos cubiertos al amparo de dicha legislación”*.

Para proceder al cálculo de la prestación por desempleo, de conformidad con el primer apartado del artículo 62 del Reglamento de base, *“la institución competente de un Estado miembro cuya legislación disponga que el cálculo de las prestaciones se base en la cuantía de la retribución o de los ingresos profesionales anteriores tendrá en cuenta exclusivamente el sueldo o los ingresos profesionales percibidos por el interesado con motivo de su última actividad como trabajador por cuenta ajena o propia con arreglo a dicha legislación”*. Asimismo, según el apartado segundo de dicho Reglamento,

²² Valdeuza Blanco, M^a. D.: “La protección social de los ciudadanos en el Derecho Comunitario”, en González Ortega, S. (Dir.) *et al: La protección social de los extranjeros en España*, cit., p. 107.

resultará de aplicación lo anteriormente mencionado cuando “*la legislación que aplique la institución competente prevea un período de referencia determinado para establecer la retribución que servirá de base al cálculo de las prestaciones*” y cuando “*el interesado haya estado sujeto durante la totalidad o una parte de ese período a la legislación de otro Estado miembro*”.

Sin embargo, el apartado tercero del artículo 62 establece que no obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, en lo concerniente a los trabajadores fronterizos mencionados en la letra a)²³ del apartado 5 del artículo 65, “*la institución del lugar de residencia tendrá en cuenta la retribución o los ingresos profesionales del interesado en el Estado miembro a cuya legislación haya estado sujeto durante su última actividad por cuenta ajena o propia, con arreglo al Reglamento de aplicación*” el cual, en su artículo 70, señala que este último Estado fijará la cuantía máxima en cada caso particular tomando como base la cuantía media de las prestaciones de desempleo concedidas en el año civil anterior con arreglo a su legislación²⁴.

Por tanto, en virtud de lo anterior, la norma vigente admite la toma en consideración del salario percibido por el interesado en el último empleo por el Estado de residencia; por su parte, el Reglamento de desarrollo aclara las dos siguientes cuestiones de las que se deduce la necesidad de una colaboración administrativa reforzada -artículo 55 Reglamento (CE) 987/2009-²⁵:

1. La institución competente del Estado a cuya legislación haya estado sujeta la persona interesada durante su última actividad por cuenta ajena o por cuenta propia debe comunicar sin demora a la institución del lugar de residencia, a solicitud de ésta, todos y cada uno de los datos necesarios para calcular las prestaciones de desempleo que pueda obtener en el Estado de residencia y, en particular, el importe del salario o de los ingresos profesionales recibidos.
2. Cuando la legislación aplicable de la institución nacional competente disponga que el cálculo de las prestaciones cambia según el número de los miembros de la familia, se tendrá en cuenta también a los miembros de la familia del interesado que residan en otro Estado miembro, como si residiesen en el Estado competente. En el mismo sentido que en la norma vigente que trata de evitar la acumulación de prestaciones, esta disposición no se aplicará si en el Estado miembro de residencia de los miembros de la familia, otra persona tiene derecho a

²³ La cual dispone que “*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 éste durante su último período de actividad como trabajador por cuenta ajena o propia. Estas prestaciones serán otorgadas por la institución del lugar de residencia*”.

²⁴ Arrieta Idiakez, F. J.: “La coordinación de los Sistemas de Seguridad Social en el ámbito de la Unión Europea”, en Arrieta Idiakez, F. J. (Coord.) *et al: La Seguridad Social aplicable a los españoles en el exterior y retornados*, Thomson Reuters-E Aranzadi, Navarra, 2014, p. 222.

²⁵ Carrascosa Bermejo, D.: “Buenas prácticas respecto de la protección por desempleo de los trabajadores fronterizos en los reglamentos de coordinación de la UE”, en Ramírez Bendala, M^a. D. (Dir.) *et al: Buenas prácticas jurídico procesales para reducir el gasto social*, Murcia, Laborum, 2015, p. 35.

prestaciones de desempleo para cuyo cálculo se toman en consideración a esos mismos miembros de la familia, evitándose así una sobreprotección injustificada.

Continúa el Reglamento de base analizando en el artículo 64, apartado primero, que la persona desempleada que cumpla con los requisitos de la legislación del Estado competente para tener derecho a las prestaciones por desempleo y que se desplace a otro Estado miembro de la Unión para buscar un puesto de trabajo en él conservará su derecho a prestaciones de desempleo en metálico, si bien con las siguientes condiciones y dentro de límites que se mencionan a continuación:

“a) La persona desempleada deberá haberse registrado como demandante de empleo antes de su salida del país y haber permanecido a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro competente durante al menos cuatro semanas desde el inicio de su situación de desempleo. No obstante, los servicios o instituciones competentes podrán autorizar su salida antes de dicho plazo.

b) La persona desempleada deberá registrarse como demandante de empleo en los servicios de empleo del Estado miembro al que se haya trasladado, someterse al procedimiento de control organizado en éste y cumplir los requisitos que establezca la legislación de dicho Estado miembro. Se considerará cumplido este requisito durante el período previo al registro si el interesado se registra dentro de los siete días posteriores a la fecha en que haya dejado de estar a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro del que proceda. En casos excepcionales, los servicios o instituciones competentes podrán prorrogar este plazo.

c) El interesado conservará el derecho a las prestaciones durante un período de tres meses a partir de la fecha en que haya dejado de estar a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro del que proceda, a condición de que la duración total del período durante el cual se facilitan las prestaciones no supere la duración total del período de prestaciones a las que tenía derecho con arreglo a la legislación de dicho Estado; los servicios o instituciones competentes podrán prorrogar dicho período de tres meses hasta un máximo de seis meses.

d) Las prestaciones serán facilitadas y sufragadas por la institución competente con arreglo a la legislación que aplique”.

Además, tal y como establece el segundo apartado del artículo 64 Reglamento (CE) núm. 883/2004, *“en caso de que el interesado regresara al Estado miembro competente en la fecha de expiración del período en el que tenga derecho a prestaciones con arreglo a la letra c) del apartado 1, o antes de esa fecha, seguirá teniendo derecho a prestaciones conforme a la legislación de dicho Estado miembro; si no regresara al Estado miembro en la fecha de expiración de dicho período o antes de la misma, perderá todo derecho a prestaciones conforme a la legislación de dicho Estado miembro, salvo que las disposiciones de esa legislación sean más favorables. Además, añade que “en casos excepcionales, los servicios o instituciones competentes podrán*

permitir a las personas interesadas el regreso en una fecha posterior sin pérdida de su derecho”.

Por último, el apartado cuarto del mencionado Reglamento de base dispone que “*el Reglamento de aplicación establecerá las condiciones de intercambio de información, cooperación y asistencia recíproca entre las instituciones y servicios del Estado miembro competente y del Estado miembro al que la persona se traslade para buscar trabajo*”. Lo anterior también se encuentra recogido en el artículo 54 Reglamento (CE) núm. 987/2009 el cual, regula las condiciones y límites de la conservación del derecho a las prestaciones para un desempleado que se desplaza a otro Estado miembro.

Supuesto distinto al desplazamiento de personas desempleadas es el que se recoge en el artículo 65²⁶ Reglamento (CE) 883/2004 referente a aquellos desempleados que residen en un Estado distinto del Estado competente, estableciendo una distinción entre aquellas personas que se encuentran en una situación de desempleo parcial o intermitente y aquellas en situación de desempleo total²⁷.

Por tanto, el legislador diferencia las dos siguientes situaciones de desempleo de los fronterizos por cuenta ajena²⁸ -artículo 65 Reglamento (CE) 883/2004-²⁹:

1. Desempleo parcial: es aquella situación en la que existe o se mantiene vínculo contractual entre las partes; así, está en desempleo parcial aquel cuya relación laboral ha quedado en suspenso y cabe en cualquier momento su reanudación; también se ha entendido que se encuentra en esta situación el fronterizo que, inmediatamente después del fin de una relación laboral a tiempo completo con un empresario en un Estado miembro de la UE, es contratado a tiempo parcial por otro empresario en ese mismo país³⁰. En este supuesto, el trabajador ha de solicitar las prestaciones por desempleo ante la legislación del Estado competente, esto es, el del empleo, como si residiese en ese Estado, manteniéndose, por tanto, la regla general, y se prioriza la aplicación de la

²⁶Respecto a la determinación de la legislación aplicable, el artículo 11.3.c) Reglamento (CE) núm. 883/2004 establece que “*la persona que reciba una prestación de desempleo de conformidad con el artículo 65 en virtud de la legislación del Estado miembro de residencia estar á sujeta a la legislación de dicho Estado miembro*”.

²⁷Arrieta Idiákez, F. J.: “La coordinación de los Sistemas de Seguridad Social en el ámbito de la Unión Europea”, en Arrieta Idiákez, F. J. (Coord.) *et al: La Seguridad Social aplicable a los españoles en el exterior y retornados*, cit., p. 220.

²⁸El artículo 65.2 del mismo texto legal establece una norma específica para los trabajadores fronterizos por cuenta propia en desempleo total en previsión de que no todos los Estados contemplen prestaciones de “desempleo” o cese de actividad a su favor y con el objetivo de evitar un vacío de cobertura. En este sentido, *vid.* Ortega Lozano, P. G.: “La protección social por cese de actividad de los trabajadores autónomos”, en AA.VV.: *La protección por desempleo en España*, Murcia, Laborum, 2015, *passim*.

²⁹Carrascosa Bermejo, D.: “Buenas prácticas respecto de la protección por desempleo de los trabajadores fronterizos en los reglamentos de coordinación de la UE”, en Ramírez Bendala, M^a. D. (Dir.) *et al: Buenas prácticas jurídico procesales para reducir el gasto social*, cit., pp. 27 y 28.

³⁰*Vid.* STJUE, de fecha 5 de febrero de 2015 [TJCE 2015\2].

legislación del Estado de empleo donde su relación laboral continúa, ya que sólo está suspendida.

2. Desempleo total: se produce cuando se ha rescindido o extinguido completamente la relación laboral. A este colectivo, tal y como se establece en el apartado 13º de la Exposición de Motivos del Reglamento (CE) núm. 987/2009 y ha confirmado el TJUE³¹: a) se les aplica en exclusiva la Ley del Estado de residencia a efecto del reconocimiento de prestaciones de desempleo, como si hubiera estado sometido a la legislación de ese Estado mientras ocupaba su último empleo, tratándose de una ficción jurídica que exceptúa la regla general de competencia de la *Lex Loci Laboris*; y b) se les permite ponerse a disposición de los servicios de empleo del Estado donde trabajaron en último lugar, pero única y exclusivamente a efectos de políticas activas de empleo, pues no es posible solicitar en el Estado de empleo prestaciones de desempleo.

Por tanto, el legislador no descarta que los fronterizos que residen en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente se pongan simultáneamente a disposición de los servicios de empleo de los Estados miembros involucrados (el de empleo y el de residencia) optimizando así sus opciones de encontrar un nuevo empleo; debiendo informar de tal intención a la Institución y a los servicios de empleo de su lugar de residencia que es quien abona, en su caso, las prestaciones de desempleo, pudiendo los servicios del último Estado de empleo pedir a los del Estado de residencia que transmitan los datos pertinentes relativos a la inscripción y a la búsqueda de trabajo del desempleado (artículo 56 del Reglamento (CE) núm. 987/2009); obviamente, el Estado de residencia que abona las prestaciones podrá imponer prioritariamente el cumplimiento de determinadas obligaciones y/o actividades de búsqueda de empleo al desempleado, no afectando de manera negativa el incumplimiento por este de tales obligaciones en el Estado miembro en que haya ejercido su última actividad a las prestaciones concedidas en el Estado de residencia³².

Por último, de conformidad con el apartado tercero del artículo precitado, “*a los efectos de la aplicación del artículo 65, apartado 5, letra b), del Reglamento de base, la institución del Estado miembro a cuya legislación haya estado sujeto el trabajador en último lugar indicará a la institución del lugar de residencia, a petición de esta, si el trabajador tiene derecho a las prestaciones en virtud del artículo 64 del Reglamento de base*”.

En virtud de todo lo expuesto anteriormente, podemos concluir que el régimen de exportación de la prestación por desempleo tras la aplicación de los Reglamentos (CE) núm. 883/2004 y 987/2009 se desarrolla en los artículos 63 a 65 del Reglamento (CE) núm. 883/2004 y en los artículos 55 y 56 del Reglamento (CE) núm. 987/2009, advirtiéndose que estos preceptos ponen de manifiesto cómo el principio de la libre

³¹Vid. STJUE, de fecha 11 de abril de 2013 [TJCE 2013\351].

³²Carrascosa Bermejo, D.: “Buenas prácticas respecto de la protección por desempleo de los trabajadores fronterizos en los reglamentos de coordinación de la UE”, en Ramírez Bendala, M^a. D. (Dir.) *et al: Buenas prácticas jurídico procesales para reducir el gasto social*, cit., pp. 34 y 35.

circulación de trabajadores y, por ende, los principios de conservación de los derechos adquiridos en materia de Seguridad Social y de exportación de prestaciones, alcanzan no sólo a los trabajadores migrantes en activo, sino también a las personas desempleadas, que mantendrán el disfrute de la prestación por desempleo cuando se desplazan a otro Estado miembro para buscar un empleo³³.

Por tanto, los nuevos Reglamentos de coordinación introducen diversos cambios y novedades en el régimen de exportación de la prestación por desempleo respecto a la regulación anterior, siendo los más relevantes los siguientes, a saber³⁴:

- La supresión de la cláusula de residencia: que es extensible, con carácter general, a todas las prestaciones económicas -artículo 7 Reglamento (CE) 883/2004³⁵-, a diferencia del artículo 10 del Reglamento (CEE) 1408/71, que únicamente la extendía a *las prestaciones en metálico de invalidez, de vejez o de supervivencia, las rentas de accidente de trabajo o de enfermedad profesional y los subsidios*, omitiendo la referencia expresa al desempleo -aunque se entendía incluida-.
- Las personas desempleadas fronterizas: el Reglamento (CE) 883/2004 incorpora varias novedades, tales como: a) el deber de inscribirse en los servicios públicos de empleo del último Estado miembro de empleo -en caso de desempleo parcial- o del Estado miembro de residencia -en caso de desempleo total-; b) la posibilidad que dispone el desempleado fronterizo total de estar inscrito simultáneamente tanto en los servicios de empleo del Estado de residencia -obligatorio- como del último Estado de empleo -opcional-, aunque la prestación se abone únicamente con cargo al Estado de residencia; c) el reconocimiento expreso a las personas fronterizas en situación de desempleo total de la posibilidad de exportar la prestación por desempleo desde el Estado de residencia hacia otro Estado miembro -el último Estado de empleo u otro diferente- con el objetivo de buscar un empleo.
- La exportación de la prestación por desempleo parcial: a diferencia del artículo 69.1 del Reglamento (CEE) 1408/71, que limitaba la exportación a los trabajadores en desempleo total, el Reglamento (CE) 883/2004 no precisa nada

³³Areta Martínez, M.: “Coordinación de los sistemas europeos de Seguridad Social y exportación de la prestación por desempleo tras la aplicación del Reglamento (CE) núm. 883/2004” en AA.VV.: *El futuro europeo de la protección social*, cit., p. 3.

³⁴*Ibidem*, pp. 13 y 14.

³⁵El cual dispone que “*salvo disposición en contrario del presente Reglamento, las prestaciones en metálico debidas en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros o del presente Reglamento no podrán sufrir ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario o los miembros de su familia residan en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudor*”. Además, el artículo 63 titulado “*disposiciones especiales para la supresión de las cláusulas de residencia*”, estipula que “*a efectos del presente capítulo, el artículo 7 se aplicará únicamente en los casos previstos en los artículos 64 y 65—es decir, en los supuestos de desplazamiento de desempleados a otro Estado miembro y de personas desempleadas que residen en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente—y con las limitaciones que en ellos se establecen*”.

al respecto, dejando la puerta abierta a que los trabajadores en desempleo parcial también puedan exportar.

- El contenido del certificado E-303 que la persona desempleada solicitará para exportar la prestación por desempleo antes de desplazarse a otro Estado miembro: omite toda referencia a la cuantía de la prestación que se ha de abonar al desempleado con arreglo a la legislación del Estado competente -artículo 55.1 Reglamento (CE) 987/2009-, a diferencia del artículo 83.1.a) del Reglamento (CEE) 574/1972, que hacía mención expresa a este punto.
- La prórroga del período de exportación de la prestación por desempleo: es posible hasta un máximo de 6 meses, cuando así lo autoricen los servicios o instituciones del Estado competente, a diferencia del artículo 69.2 del Reglamento (CEE) 1408/71, que únicamente establecía la posibilidad de ampliar el plazo en casos excepcionales y por los servicios o instituciones competentes, sin concretar el período de ampliación. El período de exportación de la prestación por desempleo podrá sobrepasar el plazo de 6 meses cuando “*la legislación del Estado miembro competente sea más favorable*” y, por tanto, prevea un plazo superior, previsión no recogida en el Reglamento (CEE) 1408/71.
- El número de exportaciones de la prestación por desempleo: el Reglamento (CE) 883/2004 no limita el número de veces que una misma prestación por desempleo puede exportarse, a diferencia del artículo 69.3 del Reglamento (CEE) 1408/71, que limitaba la exportación a “*una vez entre dos períodos de actividad*”.
- El pago de la prestación por desempleo durante el período de exportación: ya no corresponde a la institución del Estado de destino -artículo 70.1 Reglamento (CEE) 1408/71- sino a la institución del Estado competente, de ahí la omisión a la cuantía de la prestación en el certificado E-303.
- La conservación del derecho a la prestación cuando se retorna al Estado competente tras el vencimiento del período de exportación: el artículo 64.2 del Reglamento (CE) 883/2004 señala que el interesado no perderá el derecho aunque regrese al Estado competente tras el vencimiento del período máximo de exportación si la legislación del Estado competente es más favorable o si los servicios o instituciones del Estado competente permiten el regreso en fecha posterior -esta previsión no se contemplaba en el Reglamento (CEE) 1408/71-.
- Los Reglamentos (CE) 883/2004 y 987/2009 refuerzan la cooperación entre los Estados, competente y de destino. Además, las competencias de estos dos estados cambian; así, el Estado de destino ya no abona la prestación por desempleo durante el período de exportación y su competencia principal es la de control. Por su parte, el Estado competente es quien abona la prestación.

Por último, el artículo 57 Reglamento (CE) 987/2009 regula las disposiciones de aplicación de los artículos 61, 62, 64 y 65 del Reglamento (CE) 883/2004 concernientes a las personas aseguradas en un régimen especial de funcionarios, el cual, por un lado, dispone que “*los artículos 54 y 55 del Reglamento de aplicación -relativos a la totalización de períodos y cálculo de las prestaciones y a las condiciones y límites de la conservación del derecho a las prestaciones para un desempleado que se desplaza a otro Estado miembro- se aplicarán mutatis mutandis a las personas aseguradas en un régimen especial de desempleo para funcionarios; y, por otro, que “el artículo 56 del Reglamento de aplicación -sobre las personas desempleadas que residen en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente- no se aplicará a las personas aseguradas en un régimen especial de desempleo para funcionarios. Además, añade que “el desempleado acogido a un régimen especial de desempleo para funcionarios, que se encuentre en situación de desempleo total o parcial, y que haya residido, mientras ocupaba su último empleo, en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado competente, disfrutará de las prestaciones previstas en el régimen especial de funcionarios de conformidad con las disposiciones de la legislación del Estado miembro competente como si residiese en el territorio de ese Estado miembro”*”, las cuales se abonarán por la institución competente, a su cargo.

II. LA RECIENTE PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO: ASPECTOS GENERALES

La Comisión Europea financió una red de expertos sobre Seguridad Social Europea denominada *Free movement of workers and Social security Coordination* -y que responde a las siglas FreSsco- habiendo presentado varios informes muy útiles sobre esta cuestión. En efecto, tras varias consultas y estudios al respecto, la Comisión propuso en diciembre del año 2016, como parte de su paquete de movilidad laboral, la revisión de Reglamento (CE) 883/2004 y del Reglamento de aplicación (CE) 987/2009, con la finalidad de responder a la realidad social y económica cambiante actual³⁶, que se ha materializado en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2016, por el que se modifican el Reglamento (CE) 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004³⁷.

De conformidad con la Propuesta, el derecho de los ciudadanos de la UE y de sus familiares a desplazarse libremente y a residir en cualquier país de la Unión es una de las cuatro libertades fundamentales consagradas en los Tratados de la UE -libertad de circulación de personas y de trabajadores, de establecimiento, de servicios y de capitales-, no siendo posible la movilidad de estas personas si no estuvieran protegidos los derechos en materia de Seguridad Social.

³⁶Ortega Lozano, P. G.: “Las prestaciones por desempleo y cese de actividad en España y su coordinación en la Unión Europea: el Reglamento (CE) núm. 883/2004. Análisis comparativo con el régimen jurídico general de Seguridad Social del trabajador asalariado”, en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 209, 2018, *passim*.

³⁷COM/2016/0815 final - 2016/0397 (COD).

Específicamente, según su Exposición de Motivos, la finalidad de la Propuesta es facilitar aún más el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a la vez que garantizar la claridad jurídica, una distribución justa y equitativa de la carga financiera entre los Estados miembros, así como la simplificación administrativa y medidas para garantizar el cumplimiento de las normas. Se pretende, en definitiva, conseguir un sistema más moderno de coordinación de la Seguridad Social que responda a la actual realidad social y económica de los Estados miembros de la Unión.

Con tal objetivo, la Propuesta se centra en cuatro ámbitos de coordinación que deben mejorarse: en primer lugar, el acceso de los ciudadanos que no ejercen una actividad económica a las prestaciones sociales, en segundo lugar; las prestaciones por cuidados de larga duración; en tercer lugar, las prestaciones por desempleo; y, por último, las prestaciones familiares.

Continuando con la línea expuesta de responder a la realidad social y económica de la Unión Europea, en términos generales, la Propuesta de Reglamento de modificación persigue, entre otros objetivos, los siguientes³⁸:

1. Conceder a las autoridades nacionales mejores herramientas e instrumentos para verificar la situación en cuanto a la Seguridad Social de los trabajadores desplazados con el objetivo de responder mejor a las prácticas que puedan ser injustas y a los abusos existentes.
2. En lo referente a las prestaciones por desempleo, además de una nueva norma que prevé que transcurra un período de tres meses antes de poder totalizar los períodos de seguro o empleo, se pretende que los trabajadores puedan exportar sus prestaciones por desempleo durante seis meses -en lugar de tres- con la finalidad de buscar trabajo en otro Estado miembro. Igualmente, los trabajadores transfronterizos, tras un año de empleo en un Estado miembro, tendrán la posibilidad de solicitar prestaciones por desempleo en dicho Estado en vez de en el de residencia. En este mismo sentido, también existen variaciones sobre la determinación de qué Estado miembro es responsable del pago de prestaciones por desempleo a trabajadores fronterizos y a otros trabajadores transfronterizos.
3. Respecto a las prestaciones por cuidados de larga duración, la Propuesta se encarga de definir tales prestaciones y aquellos casos en los que los ciudadanos móviles pueden solicitarlas en un capítulo aparte -separándose del capítulo que versa sobre la enfermedad-.

³⁸*Vid.* Schmid-Drüner, M.: “La cobertura de Seguridad Social en otros Estados miembros de la Unión”, *passim*. Página Web: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.3.4.pdf; Ortega Lozano, P. G.: “Las prestaciones por desempleo y cese de actividad en España y su coordinación en la Unión Europea: el Reglamento (CE) 883/2004. Análisis comparativo con el régimen jurídico general de Seguridad Social del trabajador asalariado”, en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, cit., *passim*.

4. Las prestaciones familiares destinadas a reemplazar los ingresos durante los períodos de crianza de los hijos se van a plantear como derechos individuales y personales, concediendo al Estado con competencias secundarias el derecho a pagar al segundo progenitor la prestación en su totalidad, lo que eliminará posibles factores financieros que desincentiven que ambos progenitores se beneficien de un permiso parental durante el mismo período.
5. La Propuesta pretende armonizar las normas jurídicas vigentes a la reciente jurisprudencia dictada por el TJUE, especialmente las sentencias referentes al acceso a las prestaciones sociales por parte de los ciudadanos que no ejerzan actividad económica.
6. Por último, con el propósito de impulsar la movilidad laboral, la Comisión se encuentra preparando -documento que saldrá, de manera previsible, en los primeros meses de este mismo año 2018- una Propuesta de creación de un número de Seguridad Social europeo para facilitar las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades así como a agilizar la cooperación administrativa entre los Estados miembros.

En cualquier caso, se debe recordar que todas estas propuestas aún se encuentran en pleno debate en la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo. Sin embargo, creemos que esta Propuesta de Reglamento sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social saldrá adelante puesto que impera la idea de que la movilidad de los trabajadores no sólo contribuirá a facilitar una asignación de recursos más eficiente entre distintos sectores y dentro de un mismo sector, sino también a disminuir el nivel de desempleo³⁹.

III. LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN LA PROPUESTA DE REGLAMENTO

De conformidad con la Propuesta, esta se centra en cuatro ámbitos de coordinación en los que es necesario mejorar, constituyendo precisamente uno de ellos las prestaciones por desempleo.

Para esta concreta materia se proponen nuevas disposiciones para la coordinación de las prestaciones por desempleo en casos fronterizos, las cuales se refieren a la totalización de los períodos de seguro para crear o mantener el derecho a las prestaciones por desempleo, a la exportación de tales prestaciones y, por último, a la determinación de qué Estado miembro de la UE es el responsable de abonar dichas prestaciones por desempleo a los trabajadores fronterizos y a otros trabajadores transfronterizos.

³⁹Ortega Lozano, P. G.: “Las prestaciones por desempleo y cese de actividad en España y su coordinación en la Unión Europea: el Reglamento (CE) núm. 883/2004. Análisis comparativo con el régimen jurídico general de Seguridad Social del trabajador asalariado”, en *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, cit., *passim*.

En el procedimiento seguido para realizar esta Propuesta de Reglamento, se consultó a las partes interesadas en varias ocasiones: en primer lugar, se consultó a los Estados miembros en el marco de la Comisión Administrativa; en segundo lugar, se consultó a las administraciones nacionales mediante una encuesta especializada en línea sobre la exportación de las prestaciones por desempleo y la coordinación de las prestaciones por desempleo para trabajadores fronterizos; en tercer lugar, se dedicó una audiencia a consultar a los interlocutores sociales respecto a la coordinación de las prestaciones por desempleo para trabajadores fronterizos y la exportación de prestaciones por desempleo en el marco del Comité Consultivo de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, así como sobre la coordinación de las prestaciones por desempleo; en cuarto lugar, se dedicó un seminario de consulta a ONG acerca de las prestaciones por desempleo; y, por último, en quinto lugar, en el mes de diciembre del año 2012 se iniciaron dos consultas en línea concernientes a la exportación de las prestaciones por desempleo y la coordinación de las prestaciones por desempleo para trabajadores fronterizos y, en el mes de julio del año 2015, específicamente sobre la coordinación de las prestaciones por desempleo.

Por otro lado, de conformidad con la evaluación de impacto de las posibles opciones políticas en relación con la coordinación de las prestaciones por desempleo, según la Propuesta de Reglamento:

En cuanto a la totalización de las prestaciones por desempleo, la opción preferida fue la de exigir un período de carencia mínimo de un seguro de tres meses en el Estado miembro donde se ha ejercido la actividad más reciente antes de que se tenga derecho a totalizar los períodos de seguro anteriores, a la vez que se exige al Estado miembro del empleo anterior que proporcione prestaciones en el caso de que no se cumpla este requisito.

Esta opción se prefiere a otras que permiten la totalización después de solo un día o un mes de seguro, o que admiten que se reciban ingresos de referencia en un Estado miembro donde se ha ejercido la actividad anterior para que se tenga en cuenta el cálculo de las prestaciones por desempleo tras uno o tres meses de empleo en el Estado miembro competente. Se considera que la opción preferida garantizará una relación más estrecha entre las instituciones competentes para proporcionar las prestaciones por desempleo y dará lugar a unos ahorros de posiblemente 41 millones de euros, aunque con una distribución de costes dispar entre los Estados, no habiendo ningún impacto relevante sobre los costes de reglamentación.

Por ende, salvo los trabajadores transfronterizos a los que se hace referencia en el artículo 65, apartado 2, las normas sobre totalización de períodos de seguro a los efectos de conceder el derecho a prestaciones por desempleo deben estar supeditadas a la condición de que el asegurado haya cumplido en último lugar un periodo mínimo de carencia de tres meses. Para el resto de supuestos, es decir, para los asegurados que no cumplan este requisito, la competencia recae en el Estado competente anterior. En dicho supuesto, el registro en los servicios de empleo del Estado en el que haya estado asegurado en último lugar debe tener el mismo efecto que el registro en los servicios de

empleo del Estado de aquel en el que el desempleado había estado asegurado con anterioridad.

La totalización de periodos de seguro en el espacio europeo⁴⁰ es otro de los principios del Reglamento (CE) 883/2004 que se aplica en los casos en que la legislación nacional exija que un trabajador haya estado asegurado o empleado durante un concreto periodo de tiempo antes de tener derecho a determinadas prestaciones. A estos efectos, el Estado miembro competente, a la hora de decidir si un trabajador cumple o no los requisitos establecidos respecto a la duración del período de seguro o de empleo, debe tener en cuenta los períodos de seguro y de empleo completados de acuerdo con la legislación de otro Estado.

Por tanto, a través de este principio de asimilación se pretende proteger al trabajador migrante mediante la equiparación de las situaciones o hechos análogos que se hayan producido en el marco de un sistema legal diferente, creándose de este modo la ficción jurídica de que todos ellos se producen en el territorio del Estado cuya legislación nacional de Seguridad Social resulta de aplicación; a tal fin, se instauran los instrumentos de la totalización de periodos y la cláusula *pro rata temporis*⁴¹. En definitiva, el propósito de la totalización consiste en evitar la pérdida de los derechos adquiridos, es decir, consolidados o en curso de adquisición en otro país por el trabajador migrante.

Respecto a la exportación de las prestaciones por desempleo, la opción preferida es la de ampliar -de tres a seis meses- el período mínimo para la exportación de las prestaciones por desempleo, a la vez que se admite la posibilidad de exportar dicha prestación para todo el período de derecho a las prestaciones. Esta medida se combinará con un mecanismo de cooperación reforzada para ayudar a los solicitantes de empleo a buscar trabajo, lo que aumentará sus posibilidades de volver a incorporarse al mercado de trabajo.

Se prefiere esta opción a la alternativa de conceder un derecho a exportar las prestaciones de desempleo para todo el período de derecho a las prestaciones, puesto que no conllevará un impacto económico importante ni elevados costes de aplicación, ya que única y exclusivamente se exige al Estado competente que exporte las prestaciones para las que ya existe un derecho.

La exportabilidad de las prestaciones⁴² es otro de los principios del Reglamento (CE) 883/2004 que implica que las prestaciones de Seguridad Social pueden percibirse en todo el territorio de la UE y prohíbe que los Estados reserven el pago de prestaciones a las personas que residan en ellos. Además, se eliminan las cláusulas de residencia relativas a las prestaciones en metálico, evitando así que el cambio de residencia de la persona beneficiaria a otro Estado miembro suponga la minoración, modificación,

⁴⁰Artículo 6 del Reglamento (CE) núm. 883/2004.

⁴¹ Monereo Pérez, J. L.: “Los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes: inmigración laboral y refugiados”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, cit., pp. 22 y ss.

⁴²Artículos 63 y 70.3 del Reglamento (CE) núm. 883/2004.

suspensión, supresión o confiscación de la cuantía de la prestación que le haya sido reconocida, conservando, por tanto, el trabajador sus derechos⁴³. Ahora bien, este principio no se aplica a todas las prestaciones de Seguridad Social, ya que existen normas especiales en caso de desempleo.

Por último, en lo referente a la coordinación de las prestaciones por desempleo para los trabajadores fronterizos y otros trabajadores transfronterizos, la opción preferida es la que hace recaer en el Estado miembro del empleo más reciente la responsabilidad del pago de las prestaciones por desempleo cuando el trabajador fronterizo haya trabajado allí durante al menos un año; atribuyendo, en caso contrario, tal responsabilidad al Estado miembro de residencia. Por ende, se eliminará el actual procedimiento de reembolso. Se prefiere esta opción a las alternativas consistentes en dar a elegir a los trabajadores fronterizos dónde solicitar las prestaciones por desempleo, o de hacer que el Estado miembro del empleo más reciente sea responsable del abono de las prestaciones por desempleo en todo caso. Se calcula que esta opción aumentará el coste económico de 416 millones a 442 millones de euros y reducirá los costes de reglamentación de 9'9 millones a 3'7 millones de euros.

En suma, de conformidad con la Propuesta de Reglamento, ofreciéndose una explicación más minuciosa sobre las disposiciones específicas de la Propuesta con respecto a los Reglamentos (CE) 883/2004 y 987/2009 ésta se estructura en torno a 3 artículos -más un anexo que incluye las modificaciones de los actuales anexos del Reglamento de base-, de los cuales sólo nos interesan, a efectos de las prestaciones por desempleo, los artículos primero y segundo -puesto que el tercero simplemente especifica que la Propuesta de Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la UE, siendo obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro-.

A. MODIFICACIONES GENERALES DEL REGLAMENTO (CE) NÚM. 883/2004

El artículo 1 de la Propuesta de Reglamento hace referencia a las modificaciones del Reglamento de base, en virtud del cual:

- Se modifica el artículo 61 -concerniente a las normas especiales sobre totalización de períodos de seguro, de empleo o de actividad por cuenta propia- para eliminar las disposiciones especiales de totalización que figuran en el apartado 1 actual. En su lugar se aplicarán las disposiciones generales de totalización del artículo 6, de forma que, en caso necesario, los períodos de seguro, de empleo, o de actividad por cuenta propia completados en un Estado

⁴³Monereo Pérez, J. L.: “Los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes: inmigración laboral y refugiados”, en *Revista de Derecho Migratorio y Eantes: inmigración laboral y refugiados*”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, cit., pp. 22 y ss.

⁴³Artículos 63 y 70.3 del Reglamento (CE) núm. 883/2004.

⁴³Monereo Pérez, J. L.: “Los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migranxtranjería”, cit., pp. 22 y ss.

miembro anterior sean tenidos en cuenta por el Estado miembro en el que se haya ejercido el último período de actividad, con la condición de que los últimos períodos de seguro, de empleo, o de actividad por cuenta propia hayan sido completados en ese Estado y hayan durado al menos tres meses.

- Se modifica el artículo 64 -relativo al desplazamiento de desempleados a otro Estado miembro- para ampliar, de tres meses a seis meses, el plazo mínimo para que los solicitantes de empleo desempleados que busquen trabajo en otro Estado miembro puedan solicitar la exportación de las prestaciones por desempleo -o hasta el resto del período del derecho, si este es inferior a seis meses-. Además, se confiere a los Estados la posibilidad de ampliar el plazo de seis meses hasta que acabe el período del derecho a prestaciones por desempleo en el Estado miembro competente.

La finalidad de tal ampliación es triple: en primer lugar, dar más oportunidades a los desempleados que se desplazan a otro Estado miembro en busca de trabajo; en segundo lugar, aumentar sus posibilidades de reintegrarse en el mercado laboral; y, en tercer lugar, abordar los desajustes de las capacidades a cada lado de la frontera.

- Se añade un nuevo artículo 64 *bis* que complementa al artículo 61 -concerniente a las normas especiales sobre totalización de períodos de seguro, de empleo o de actividad por cuenta propia-, que establece de que los desempleados que se trasladen a vivir a otro Estado miembro y se queden sin empleo después de un período inferior a tres meses de actividad laboral asegurada, soliciten que se exporten sus prestaciones por desempleo en metálico desde el Estado miembro del seguro anterior. Para ello, deberán registrarse en los servicios de empleo del país en el que se haya ejercido el último período de actividad y cumplir las obligaciones que se exigen a los beneficiarios de prestaciones de desempleo en virtud de la legislación nacional.
- Se modifica el artículo 65 -sobre las personas desempleadas que residen en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente- con la finalidad de introducir nuevas disposiciones para el pago de prestaciones por desempleo a los trabajadores fronterizos y otros trabajadores transfronterizos que, durante su último período de actividad laboral, hayan residido fuera del Estado miembro competente.

En el primer apartado se estipula que se trate a dichas personas como si residieran en el Estado miembro competente, garantizando así una mayor igualdad de trato para los trabajadores fronterizos y transfronterizos, y asegurando que los trabajadores fronterizos perciban prestaciones por desempleo del Estado miembro donde hayan ejercido la última actividad.

Precisamente, otro de los cuatro principios en los que se basa el Reglamento base de coordinación es la igualdad de trato⁴⁴, el cual significa que los trabajadores por cuenta ajena o propia de otros Estados miembros de la UE deben tener los mismos derechos que los ciudadanos del país de acogida, aunque no se trata de un principio incondicionado⁴⁵.

El principio de igualdad de trato constituye el núcleo de la coordinación de los Sistemas de Seguridad Social de la UE y supera de forma cualitativa los criterios de reciprocidad típicos de los convenios internacionales bilaterales. Se trata, pues, de garantizar a la persona migrante el mismo trato que el que reciben los nacionales del territorio en que se encuentra trabajando, concediéndosele los mismos derechos y deberes, y prohibiendo cualquier clase de discriminación por razón de la nacionalidad⁴⁶.

En el segundo apartado se establece que las personas que hayan trabajado durante menos de doce meses en el Estado competente reciban prestaciones del Estado de residencia. Sin embargo, un trabajador que tenga derecho a prestaciones por desempleo en virtud de la legislación nacional del Estado miembro competente sin basarse en el principio de totalización del artículo 6 podrá optar por recibir las prestaciones por desempleo de dicho Estado miembro.

En el tercer apartado se dispone una excepción a la obligación normal en virtud del artículo 64, apartado 1, letra a), de que cualquier desempleado que desee exportar sus prestaciones por desempleo debe llevar registrado al menos cuatro semanas en los servicios de empleo del Estado miembro competente. Aplicándose esta excepción en el caso de una persona en situación de desempleo total que decida buscar trabajo en su Estado miembro de residencia y formule una solicitud para todo el período de derecho a una prestación por desempleo.

En penúltimo lugar, el cuarto apartado concede a dichas personas la opción de registrarse en los servicios de empleo del Estado miembro de residencia o en aquel en el que se haya ejercido la actividad anterior.

Y, por último, en el apartado quinto se aclara que los apartados 2 a 4 no son aplicables a las personas que estén en situación de desempleo parcial o intermitente, puesto que tales personas solo tienen derecho a solicitar prestaciones por desempleo en el Estado en el que se haya ejercido la actividad anterior.

⁴⁴Artículo 4 del Reglamento (CE) núm. 883/2004.

⁴⁵Monereo Pérez, J. L.: “Los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes: inmigración laboral y refugiados”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, cit., pp. 22 y ss.

⁴⁶Arrieta Idiákez, F. J.: “La coordinación de los Sistemas de Seguridad Social en el ámbito de la Unión Europea”, en Arrieta Idiákez, F. J. (Coord.) et al: *La Seguridad Social aplicable a los españoles en el exterior y retornados*, Thomson Reuters-E Aranzadi, Navarra, 2014, p. 186.

- Se introduce el artículo 87 *ter* con el objetivo de especificar las disposiciones transitorias en relación con las modificaciones introducidas por la Propuesta de Reglamento. Todas tienen carácter estándar, salvo el apartado 4, en el que se introducen disposiciones transitorias especiales para la coordinación de las prestaciones por desempleo para los antiguos trabajadores fronterizos. A estos efectos se prevé que las disposiciones vigentes seguirán aplicándose con respecto a las prestaciones que se hayan concedido a las personas antes de la entrada en vigor de las nuevas disposiciones.

B. MODIFICACIONES GENERALES DEL REGLAMENTO (CE) NÚM. 987/2009

Por su parte, el artículo 2 de la Propuesta de Reglamento se refiere a las modificaciones del Reglamento de aplicación, según el cual:

- Se modifica el apartado 4 del artículo 55 con el fin de reforzar el procedimiento de control mencionado en el párrafo tercero al hacer que los informes mensuales de seguimiento sean preceptivos.
- Se modifica el apartado 7 del artículo 55 -relativo a las condiciones y límites de la conservación del derecho a las prestaciones para un desempleado que se desplaza a otro Estado miembro- para establecer que las disposiciones vigentes que tratan sobre la exportación de las prestaciones por desempleo se apliquen, *mutatis mutandis*, en el caso de las exportaciones basadas en el nuevo artículo 64 *bis* del Reglamento de base.
- Se inserta el nuevo artículo 55 *bis*, de conformidad con el artículo 64 *bis* del Reglamento de base, con el propósito de garantizar que la institución competente del Estado miembro del seguro anterior reciba toda la información necesaria para evaluar el derecho a prestaciones por desempleo para la persona de que se trate.
- Se modifica el artículo 56 -acerca de las personas desempleadas que residen en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente- para reflejar las modificaciones introducidas en el artículo 65 del Reglamento de base.
- Se suprime el artículo 70 -concerniente al reembolso de las prestaciones de desempleo- como resultado de las modificaciones del artículo 65 del Reglamento de base, que elimina las normas de reembolso de las prestaciones por desempleo para antiguos trabajadores fronterizos.
- Y, por último, se modifica el artículo 93 -acerca de las disposiciones transitorias- y se inserta el artículo 94 *bis* para hacer referencia a las disposiciones transitorias del artículo 87 *ter* del Reglamento de base y a las disposiciones transitorias específicas para la coordinación de las prestaciones por desempleo para los antiguos trabajadores fronterizos.

IV. CONCLUSIONES

Los divergentes sistemas nacionales de Seguridad Social en la UE han propiciado la creación de Reglamentos de coordinación de las prestaciones de Seguridad Social con la finalidad de determinar en qué sistema nacional debe estar asegurado o protegido un ciudadano de la UE en caso de tratarse de dos o más países. De este modo, se trate de evitar tanto la concurrencia de diferentes legislaciones aplicables, como las dificultades que podría acarrear, renunciando, por el momento, a utilizar la técnica de armonización de las legislaciones nacionales -a pesar de que cada vez es más problemática la inexistencia de una ordenación de normas mínimas europeas-.

Estas medidas en materia de Seguridad Social pretenden impedir que los ciudadanos de la UE que trabajen y residan en un Estado miembro distinto al suyo de origen pierdan una parte o todos sus derechos de Seguridad Social, ya que la incertidumbre sobre los derechos generados en un Estado desmotivaría a un ciudadano europeo para desplazarse por la UE si no se le garantiza que tendrá los mismos derechos que si no hubiera ejercido su derecho a la libre circulación de trabajadores en la Unión.

Sin embargo, los requisitos establecidos por los distintos Estados miembros para poder acceder a la prestación por desempleo son múltiples, complicando aún más si cabe la coordinación de esta materia.

Al respecto, se han introducido en las últimas décadas modificaciones drásticas para modernizar el sistema de coordinación de la Seguridad Social a fin de que responda a la actual realidad social y económica de la UE. Una de estas medidas ha sido la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) 883/2004, de fecha 13 de diciembre de 2016, la cual se centra en las prestaciones por desempleo -entre otras- como uno de los cuatro ámbitos de coordinación en los que es necesario mejorar, cuyo objetivo principal es el de facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos al mismo tiempo que garantizar la claridad jurídica, una distribución justa y equitativa de la carga financiera entre los Estados miembros, así como la simplificación administrativa y medidas para garantizar el cumplimiento de las normas, siendo sus principales

Tras 14 años desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) 883/2004, los cambios propuestos son adecuados para resolver ciertos problemas que se han ido detectando a lo largo de estos años sobre las prestaciones por desempleo, puesto que mejoran los derechos de seguridad social de los ciudadanos europeos que ejercen libremente su derecho a la circulación en la Unión, en el sentido de facilitar el ejercicio de los mismos al mismo tiempo que garantizar la claridad jurídica, una distribución justa e igualitaria de la carga financiera entre los Estados miembros de la Unión Europea, así como la simplificación administrativa. Todo ello, con la finalidad de modernizar el sistema de coordinación comunitaria de las prestaciones por desempleo.

Por ende, seguramente esta Propuesta de Reglamento saldrá adelante -con alguna que otra modificación final- ya que impera la idea de que la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión Europea es una vía que facilita la eficiencia de la asignación de recursos entre distintos sectores y dentro de un mismo sector y que reduce las preocupantes tasas de desempleo actuales.