

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 6 de febrero de 2018

Gran Sala

Asunto C-359/16

SUMARIO:

Seguridad Social. Desplazamiento de trabajadores. Empresa del sector de la construcción que apenas contaba con personal propio y subcontrataba todas sus contrataciones a empresas búlgaras, que desplazaban trabajadores a Bélgica. Acreditación de la afiliación al Sistema de Seguridad Social búlgaro mediante los certificados E101 y A1. Solicitud motivada por las autoridades belgas de revisión de oficio o de retirada de los certificados controvertidos a la institución búlgara competente, en el marco de una investigación judicial, ante la constatación de que las empresas búlgaras no desarrollaban ninguna actividad significativa en Bulgaria. El principio de cooperación leal exige que la institución expedidora proceda a una apreciación correcta de los hechos pertinentes y garantice la exactitud de las menciones que figuran en el certificado. Dicho certificado establece una presunción de conformidad a Derecho y, en principio, es vinculante para la institución competente del Estado miembro de acogida, dando lugar a que se entienda que el trabajador desplazado ya está sometido a la legislación de Seguridad Social del Estado donde está establecida la empresa que lo emplea y, por consiguiente, la institución de aquel Estado no puede someter al trabajador en cuestión a su propio régimen de Seguridad Social. La institución competente del Estado miembro que ha expedido el certificado debe proceder a un examen diligente de la aplicación de su propio régimen de Seguridad Social. Sin embargo, estas consideraciones no deben llevar a que los justiciables puedan alegar fraudulenta o abusivamente las normas de la Unión. Esto constituye un principio general del Derecho de la Unión. De este modo, si la institución que expide el certificado se abstiene de llevar a cabo la revisión de oficio en un plazo razonable, los elementos que constituyen el fraude deben poder invocarse en un procedimiento judicial destinado a que el juez del Estado miembro de acogida no tenga en cuenta los certificados, siempre que se respeten las garantías inherentes al derecho a un proceso equitativo. También le incumbe al juez nacional determinar si las personas sospechosas de haber recurrido a trabajadores desplazados al amparo de certificados obtenidos de manera fraudulenta pueden incurrir en responsabilidad sobre la base del Derecho nacional aplicable.

PRECEPTOS:

Reglamento CEE núm. 1408/71 (Seguridad Social), art. 14.1 a).

Reglamento CEE núm. 574/72 (Seguridad Social), art. 11.1 a).

PONENTE:

Don E. Regan.

En el asunto C-359/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Hof van Cassatie (Tribunal de Casación, Bélgica), mediante resolución de 7 de junio de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de junio de 2016, en el procedimiento penal contra

Ömer Altun,

Abubekir Altun,

Sedrettin Maksutogullari,

Yunus Altun,

Absa NV,

M. Sedat BVBA,

Alnur BVBA

con intervención de:

Openbaar Ministerie,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. M. Ilešić, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas y C. Vajda, Presidentes de Sala, y la Sra. C. Toader, los Sres. M. Safjan y D. Šváby, las Sras. M. Berger y A. Prechal y el Sr. E. Regan (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de junio de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de los Sres. Ö. Altun, A. Altun, S. Maksutogullari e Y. Altun y de Absa NV, M. Sedat BVBA y Alnur BVBA, por los Sres. H. Van Bavel y D. Demuynck, la Sra. E. Matthys, los Sres. N. Alkis, S. Renette y P. Wytinck y la Sra. E. Baeyens, advocaten;

- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs y L. Van den Broeck, en calidad de agentes, y por el Sr. P. Paepe, advocaat;

- en nombre de Irlanda, por el Sr. A. Joyce y la Sra. G. Hodge, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. C. Toland, SC;

- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. D. Colas y la Sra. C. David, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M.Z. Fehér y G. Koós y por la Sra. E.E. Sebestyén, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna y por las Sras. A. Siwek y D. Lutostanska, en calidad de agentes;

- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. D. Martin y M. van Beek, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de noviembre de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento (CEE) n.º 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 los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO 1971, L 149, p. 2, EE 05/01, p. 98), en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n.º 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1), y con las modificaciones introducidas por el Reglamento (CE) n.º 631/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo,

de 31 de marzo de 2004 (DO 2004, L 100, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1408/71»), y del artículo 11, apartado 1, letra a), del Reglamento (CEE) n.º 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento n.º 1408/71 (DO 1972, L 74, p. 1; EE 05/01, p. 156), en su versión modificada y actualizada por el Reglamento n.º 118/97 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 574/72»).

2. Esta petición se ha presentado en el marco de un proceso penal incoado contra los Sres. Ömer Altun, Abubekir Altun, Sedrettin Maksutogullari y Yunus Altun y contra Absa NV, M. Sedat BVBA y Alnur BVBA, en relación con el desplazamiento de trabajadores búlgaros a Bélgica.

Marco jurídico

Reglamento n.º 1408/71

3. Los artículos 13 y 14 del Reglamento n.º 1408/71 figuraban en su título II, denominado «Determinación de la legislación aplicable».

4. El artículo 13 de dicho Reglamento disponía:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 14 *quater* y 14 *septies*, las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento sólo estarán sometidas a la legislación de un único Estado. Esta legislación será determinada con arreglo a las disposiciones del presente título.

2. Sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 14 a 17:

a) la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro estará sometida a la legislación de este Estado, incluso cuando resida en el territorio de otro Estado miembro o aunque la empresa o el empresario que la ocupa tenga su sede o su domicilio en el territorio de otro Estado miembro; [...].»

5. El artículo 14 del mencionado Reglamento, titulado «Normas particulares aplicables a las personas distintas de los trabajadores del mar, que ejerzan una actividad por cuenta ajena», establecía:

«La norma enunciada en la letra a) del apartado 2 del artículo 13 será aplicada teniendo en cuenta las excepciones y particularidades siguientes:

1) a) La persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro al servicio de una empresa de la que dependa normalmente y destacada en el territorio de otro Estado miembro por esta empresa con el fin de efectuar allí un trabajo por su cuenta, quedará sujeta a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de este trabajo no exceda de doce meses y que no sea enviada en sustitución de otra persona que haya llegado al término del período por el que ha sido destacada; [...].»

6. A tenor del artículo 80, apartado 1, del mismo Reglamento:

«La comisión administrativa para la seguridad social de los trabajadores migrantes, en lo sucesivo denominada "comisión administrativa", estará vinculada a la Comisión e integrada por un representante del Gobierno de cada uno de los Estados miembros, asistido, cuando sea necesario, por consejeros técnicos. [...].»

7. Con arreglo al artículo 81, letra a), del Reglamento n.º 1408/71, la Comisión Administrativa se encargaba de resolver todas las cuestiones administrativas o de interpretación derivadas de las disposiciones de dicho Reglamento.

8. El artículo 84 *bis*, apartado 3, de dicho Reglamento disponía:

«En caso de dificultades de interpretación o de aplicación del presente Reglamento que pudieran poner en peligro los derechos de una persona cubierta por él, la institución del Estado competente o del Estado de residencia de la persona interesada se pondrá en contacto con las instituciones del Estado o Estados miembros afectados. Si no se encontrara una solución en un plazo razonable, las autoridades interesadas podrán acudir a la Comisión Administrativa.»

9. El Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1), derogó y sustituyó, a partir de 1 de mayo de 2010, al Reglamento n.º 1408/71.

10. El artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004, que establece que, «a reserva de lo dispuesto en los artículos 12 a 16, [...] la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro estará sujeta a la legislación de ese Estado miembro», sustituyó, en lo esencial, al artículo 13, apartado 2, letra a) del Reglamento n.º 1408/71.

11. El artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, que dispone que «la persona que ejerza una actividad asalariada en un Estado miembro por cuenta de un empleador que ejerce normalmente en él sus actividades y a la que este empleador envíe para realizar un trabajo por su cuenta en otro Estado miembro seguirá sujeta a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de dicho trabajo no exceda de veinticuatro meses y de que dicha persona no sea enviada en sustitución de otra persona», sustituyó, en lo esencial, al artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71.

Reglamento n.º 574/72

12. El título III del Reglamento n.º 574/72, denominado «Aplicación de las disposiciones del Reglamento relativas a la determinación de la legislación aplicable», establecía las modalidades de aplicación de los artículos 13 y 14 del Reglamento n.º 1408/71.

13. En particular, el artículo 11 del Reglamento n.º 574/72, relativo a las formalidades en caso de desplazamiento de un trabajador por cuenta ajena, establecía en su apartado 1, letra a), que en los casos previstos, en particular, en el artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 1408/71, la institución designada por la autoridad competente del Estado miembro cuya legislación hubiera que seguir aplicando expediría un certificado, denominado «E 101», que acreditaba que el trabajador por cuenta ajena seguía sometido a esa legislación, e indicaría hasta qué fecha.

14. El Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 (DO 2009, L 284, p. 1), derogó y sustituyó, a partir del 1 de mayo de 2010, al Reglamento n.º 574/72.

15. A tenor del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009:

«1. Los documentos emitidos por la institución de un Estado miembro que acrediten la situación de una persona a los efectos de la aplicación del Reglamento de base y del Reglamento de aplicación, y los justificantes sobre cuya base se hayan emitido dichos documentos, podrán hacerse valer ante las instituciones de los demás Estados miembros mientras no sean retirados o invalidados por el Estado miembro en el que hayan sido emitidos.

2. En caso de duda sobre la validez del documento o la exactitud de los hechos en que se basa su contenido, la institución del Estado miembro que lo reciba se dirigirá a la institución emisora para pedirle las aclaraciones necesarias y, si procede, la retirada de dicho documento. La institución emisora reconsiderará los motivos de emisión del documento y en su caso lo retirará.

3. De conformidad con el apartado 2, en caso de duda sobre la información facilitada por los interesados, la validez de un documento o justificante o la exactitud de los hechos en que basa su contenido, la institución del lugar de residencia o estancia llevará a cabo, en la medida de lo posible, a petición de la institución competente, la necesaria verificación de dicha información o documento.

4. A falta de acuerdo entre las instituciones afectadas, podrá elevarse el asunto a la Comisión Administrativa, por conducto de las autoridades competentes, una vez transcurrido al menos un mes desde la fecha en que la institución que recibió el documento haya presentado su solicitud. La Comisión Administrativa tratará de conciliar las posturas de las instituciones en los seis meses siguientes a la fecha en que haya sido consultada.»

16. El artículo 19, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 que, en lo esencial, sustituyó al artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 574/72, dispone que, «a petición del interesado o del empleador, la institución competente del Estado miembro cuya legislación sea aplicable en virtud de una disposición del título II del Reglamento [n.º 883/2004] proporcionará un certificado de que esa legislación es aplicable e indicará, si procede, hasta qué fecha y en qué condiciones». Esta declaración está recogida en un certificado denominado «certificado A1».

Litigio principal y cuestión prejudicial

17. La Sociale Inspectie (Inspección de Trabajo, Bélgica) realizó una actuación de comprobación del cumplimiento de la normativa en relación con la contratación del personal de Absa, sociedad belga que opera en el sector de la construcción en Bélgica.

18. Esta actuación puso de manifiesto que, desde 2008, Absa apenas había contado con personal propio y subcontrataba todas sus contrataciones a empresas búlgaras, que desplazaban trabajadores a Bélgica. También se observó que la contratación de estos trabajadores desplazados no se había declarado a la institución responsable en Bélgica de la percepción de las cotizaciones sociales, ya que eran titulares de certificados E 101 o A1 expedidos por la institución designada por la autoridad búlgara competente, en el sentido del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 574/72.

19. Una investigación judicial llevada a cabo en Bulgaria en el marco de una comisión rogatoria ordenada por un juez de instrucción belga demostró que estas empresas búlgaras no desarrollaban ninguna actividad significativa en Bulgaria.

20. Sobre la base de los resultados de esta investigación, la Inspección de Trabajo belga remitió el 12 de noviembre de 2012 a la institución designada por la autoridad búlgara competente una solicitud motivada de revisión de oficio o de retirada de los certificados E 101 o A1 expedidos a los trabajadores desplazados de que se trata en el litigio principal.

21. Se desprende de las observaciones del Gobierno belga que el 9 de abril de 2013, tras un escrito en el que se reiteraba la solicitud remitida por la Inspección de Trabajo belga, la institución búlgara competente respondió a dicha solicitud remitiendo un listado de los certificados E 101 o A1 expedidos, indicando su período de validez y aclarando que, en el momento de su expedición, las diferentes empresas búlgaras de que se trata cumplían los requisitos administrativos del desplazamiento. En cambio, en dicha respuesta no se tuvieron en cuenta los hechos constatados y declarados probados por las autoridades belgas.

22. Las autoridades belgas incoaron diligencias penales contra los procesados en el litigio principal, en su condición, bien de empresario, bien de empleado o agente, en primer lugar, por haber ordenado o permitido trabajar a nacionales de otros países no admitidos o autorizados a residir en territorio belga durante más de tres meses o establecerse allí sin permiso de trabajo; en segundo lugar, por no haber presentado ante la institución encargada de la recaudación de las cotizaciones de seguridad social, con ocasión de la entrada en servicio de los trabajadores, la declaración exigida por la ley y, en tercer lugar, por no haber afiliado a los trabajadores al Rijkdienst voor Sociale Zekerheid (Instituto Nacional de la Seguridad Social, Bélgica).

23. Mediante sentencia de 27 de junio de 2014, el correctionele rechtbank Limburg, afdeling Hasselt (Tribunal Penal de Limburgo, Sección de Hasselt, Bélgica) absolvió a los procesados de los delitos que les imputaba el Openbaar Ministerie (Ministerio Fiscal, Bélgica), debido a que «la ocupación de los trabajadores búlgaros estaba completamente cubierta por los formularios E 101 o A1, que fueron correcta y legalmente expedidos en su momento».

24. El Ministerio Fiscal interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia.

25. Mediante sentencia de 10 de septiembre de 2015, el Hof van beroep Antwerpen (Tribunal de Apelación de Amberes, Bélgica) condenó a los procesados en el litigio principal. Aunque dicho tribunal declaró que sí se habían expedido sendos certificados E 101 o A1 a los trabajadores desplazados de que se trata y que las autoridades belgas no habían agotado la vía administrativa prevista en caso de que se impugne la validez de los certificados, consideró que no estaba vinculado por estos hechos, ya que los mencionados certificados se habían obtenido de manera fraudulenta.

26. El 10 de septiembre de 2015, los procesados en el litigio principal interpusieron recurso de casación contra esa sentencia.

27. Al albergar dudas sobre la interpretación del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 574/72, el Hof van Cassatie (Tribunal de Casación, Bélgica), decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Puede un juez que no sea el del Estado miembro de envío anular o no tener en cuenta un certificado E 101 expedido en virtud del artículo 11, apartado 1, del Reglamento [...] n.º 574/72 [...], en la versión aplicable antes de su derogación por el artículo 96, apartado 1, del Reglamento [...] n.º 987/2009 [...] si los hechos que se someten a su apreciación permiten determinar que el certificado fue obtenido o invocado de forma fraudulenta?»

Sobre la cuestión prejudicial

28. Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide sustancialmente que se dilucide si el artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71 y el artículo 11, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 574/72 deben interpretarse en el sentido de que, cuando se desplaza al territorio de un Estado miembro a un trabajador que presta servicios para una empresa establecida en territorio de otro Estado miembro, un tribunal del primer Estado miembro puede no tener en cuenta un certificado E 101 expedido en virtud de la segunda disposición, en caso de que los hechos que se someten a su examen le permitan comprobar que el certificado ha sido obtenido o invocado de manera fraudulenta.

29. A este respecto, procede recordar que las disposiciones del título II del Reglamento n.º 1408/71, del que forma parte el artículo 14 de dicho Reglamento, constituyen, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un sistema completo y uniforme de normas de conflicto de leyes, cuya finalidad es someter a los trabajadores que se desplazan dentro de la Unión Europea al régimen de seguridad social de un único Estado miembro, para evitar la acumulación de legislaciones nacionales aplicables y las complicaciones que pueden resultar de ello (sentencias de 10 de febrero de 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, apartado 20 y jurisprudencia citada, y de 4 de octubre de 2012, Format Urzadzenia i Montaze Przemysklowe, C-115/11, EU:C:2012:606, apartado 29 y jurisprudencia citada).

30. Con ese fin, el artículo 13, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1408/71 sienta el principio de que un trabajador por cuenta ajena está sujeto, en materia de seguridad social, a la legislación del Estado miembro en el que trabaja (sentencia de 4 de octubre de 2012, Format Urzadzenia i Montaze Przemysklowe, C-115/11, EU:C:2012:606, apartado 30 y jurisprudencia citada).

31. Este principio se formula, sin embargo, «sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 14 a 17» del Reglamento n.º 1408/71. En efecto, en determinadas situaciones particulares, existe el riesgo de que la aplicación

pura y simple de la regla general contemplada en el artículo 13, apartado 2, letra a), de este Reglamento no evite, sino, al contrario, origine, tanto para el trabajador como para el empresario y los organismos de seguridad social, complicaciones administrativas que podrían tener como efecto obstaculizar el ejercicio de la libre circulación de las personas a quienes se aplica dicho Reglamento (sentencia de 4 de octubre de 2012, Format Urzadzenia i Montaze Przemyslowe, C-115/11, EU:C:2012:606, apartado 31 y jurisprudencia citada). Para tales situaciones se han previsto normas específicas, concretamente en el artículo 14 del Reglamento n.º 1408/71.

32. El artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71 tiene por objeto, en particular, promover la libre prestación de servicios en beneficio de las empresas que lo utilicen para enviar trabajadores a Estados miembros distintos de aquel en el que están establecidas. En efecto, la finalidad de esta disposición es superar las trabas que pudieran obstaculizar la libre circulación de los trabajadores y favorecer la interpenetración económica, evitando complicaciones administrativas, en particular, a los trabajadores y las empresas (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, apartado 28 y jurisprudencia citada).

33. Para evitar que una empresa establecida en el territorio de un Estado miembro esté obligada a afiliarse a sus trabajadores, sujetos normalmente a la legislación de seguridad social de este Estado miembro, al régimen de seguridad social de otro Estado miembro al que sean desplazados para realizar trabajos de corta duración el artículo 14, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71 permite a la empresa mantener la afiliación de sus trabajadores al régimen de seguridad social del primer Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, apartado 29 y jurisprudencia citada).

34. No obstante, la aplicación de esta disposición está sujeta al cumplimiento de dos requisitos. El primero, que se refiere al vínculo necesario entre la empresa que desplaza al trabajador a un Estado miembro distinto de aquel en el que está establecida y el trabajador desplazado, exige el mantenimiento de un vínculo orgánico entre esa empresa y el mencionado trabajador durante su período de desplazamiento. El segundo requisito, que se refiere a la relación existente entre la citada empresa y el Estado miembro en el que está establecida, exige que aquélla desempeñe con carácter habitual actividades significativas en el territorio de dicho Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, apartados 21 a 24, 30, 33 y 40 a 45).

35. En este marco, el certificado E 101 está destinado -a semejanza de la normativa de Derecho material prevista en el artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71- a facilitar la libre circulación de los trabajadores y la libre prestación de servicios (sentencia de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, apartado 20 y jurisprudencia citada).

36. En dicho certificado, la institución competente del Estado miembro en el que esté establecida la empresa que emplea a los trabajadores de que se trate declara que su propio régimen de seguridad social seguirá siendo aplicable a dichos trabajadores. De este modo, en virtud del principio según el cual los trabajadores deben estar afiliados a un solo régimen de seguridad social, el certificado implica necesariamente que no puede aplicarse el régimen de otro Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, apartado 21, y de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 38).

37. A este respecto, el principio de cooperación leal, enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, exige que la institución expedidora proceda a una apreciación correcta de los hechos pertinentes para aplicar las normas relativas a la determinación de la legislación aplicable en materia de seguridad social y, por tanto, que garantice la exactitud de las menciones que figuran en el certificado E 101 (sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 39 y jurisprudencia citada).

38. En lo que atañe a la institución competente del Estado miembro en el que se efectúa el trabajo, de las obligaciones de cooperación que derivan del artículo 4 TUE, apartado 3, también se desprende que éstas se infringirían -y se incumplirían los objetivos del artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71 y del artículo 11, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 574/72- si la institución del mencionado Estado miembro considerase que no está vinculada por las menciones del certificado E 101 y sometiese igualmente a esos trabajadores al

régimen de seguridad social de dicho Estado miembro (véanse, por analogía, las sentencias de 30 de marzo de 2000, Banks y otros, C-178/97, EU:C:2000:169, apartado 39, y de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 40).

39. Por consiguiente, en la medida en que establece una presunción de la conformidad a Derecho de la afiliación del trabajador de que se trate al régimen de seguridad social del Estado miembro en el que está establecida la empresa que lo emplea, en principio el certificado E 101 es vinculante para la institución competente del Estado miembro en el que dicho trabajador realiza un trabajo (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 41 y jurisprudencia citada).

40. En efecto, el principio de cooperación leal implica también el de la confianza mutua.

41. Por ello, hasta tanto no se retire o se declare la invalidez del certificado E 101, la institución competente del Estado miembro en el que el trabajador efectúa un trabajo debe tener en cuenta que éste ya está sometido a la legislación de seguridad social del Estado donde está establecida la empresa que lo emplea y, por consiguiente, esa institución no puede someter al trabajador en cuestión a su propio régimen de seguridad social (sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 43 y jurisprudencia citada).

42. Sin embargo, debe recordarse que se desprende del principio de cooperación leal que toda institución de un Estado miembro debe proceder a un examen diligente de la aplicación de su propio régimen de seguridad social. De ese principio también se desprende que las instituciones de los demás Estados miembros tienen derecho a esperar que la institución del Estado miembro de que se trata se conforme a esta obligación (véase, por analogía, la sentencia de 3 de marzo de 2016, Comisión/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, apartado 37).

43. En consecuencia, incumbe a la institución competente del Estado miembro que ha expedido el certificado E 101 volver a considerar la fundamentación de dicha expedición y, en su caso, retirar dicho certificado cuando la institución competente del Estado miembro en el que el trabajador efectúa un trabajo exprese dudas sobre la exactitud de los hechos que constituyen la base de dicho certificado y, por lo tanto, sobre las menciones que en él figuran, en particular porque éstas no satisfacen los requisitos del artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71 (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 44 y jurisprudencia citada).

44. En virtud del artículo 84 bis, apartado 3, del Reglamento n.º 1408/71, en el supuesto de que las instituciones interesadas no lleguen a ponerse de acuerdo, en particular sobre la apreciación de los hechos propios de una situación específica y, por consiguiente, sobre la cuestión de si ésta queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 14, punto 1, letra a), del mencionado Reglamento, podrán optar por plantearla ante la Comisión Administrativa establecida en el artículo 80 de ese Reglamento (véase, por analogía, la sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 45 y jurisprudencia citada).

45. Si la Comisión Administrativa no llega a conciliar los puntos de vista de las instituciones competentes acerca de la legislación aplicable al caso, el Estado miembro en cuyo territorio el trabajador de que se trate efectúa un trabajo tiene al menos, sin perjuicio de las eventuales impugnaciones por vía jurisdiccional que existan en el Estado miembro de la institución expedidora, la posibilidad de interponer un recurso por incumplimiento, con arreglo al artículo 259 TFUE, para permitir que el Tribunal de Justicia examine con ocasión de dicho recurso la cuestión de la legislación aplicable a dicho trabajador y, por tanto, la exactitud de las menciones que figuran en el certificado E 101 (sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 46 y jurisprudencia citada).

46. De este modo, en caso de error, aun manifiesto, de apreciación en relación con los requisitos de aplicación de los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 574/72, y aun cuando se hubiera confirmado que las condiciones en que se desarrolla la actividad de los trabajadores de que se trate quedan manifiestamente fuera del ámbito de aplicación material de la disposición sobre cuya base se expidió el certificado E 101, el procedimiento que ha de seguirse para resolver las eventuales controversias entre las instituciones de los Estados miembros afectados sobre

la validez o exactitud de los certificados E 101 debe respetarse (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartados 52 y 53).

47. El Reglamento n.º 987/2009, actualmente vigente, ha codificado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, consagrando el carácter vinculante del certificado E 101 y la competencia exclusiva de la institución emisora en cuanto a la apreciación de la validez de dicho certificado y recogiendo expresamente el mencionado procedimiento como medio para resolver las controversias relativas tanto a la exactitud de los documentos redactados por la institución competente de un Estado miembro como a la determinación de la legislación aplicable al trabajador de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 59).

48. No obstante, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, estas consideraciones no deben llevar a que los justiciables puedan alegar fraudulenta o abusivamente las normas de la Unión (véase, en este sentido, las sentencias de 2 de mayo de 1996, Paletta, C-206/94, EU:C:1996:182, apartado 24; de 21 de febrero de 2006, Halifax y otros, C-255/02, EU:C:2006:121, apartado 68; de 12 de septiembre de 2006, Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, apartado 35, y de 28 de julio de 2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, apartado 37).

49. El principio que prohíbe el fraude y el abuso de derecho, expresado en esa jurisprudencia, constituye un principio general del Derecho de la Unión que los justiciables están obligados a respetar. En efecto, la aplicación de la normativa de la Unión no puede extenderse hasta llegar a cubrir las operaciones que se realicen para beneficiarse fraudulenta o abusivamente de las ventajas establecidas en el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de julio de Kofoed, C-321/05, EU:C:2007:408, apartado 38, y de 22 de noviembre de 2017, Cussens y otros, C-251/16, EU:C:2017:881, apartado 27).

50. En particular, la declaración de la existencia de un fraude se basa en un conjunto de indicios concordantes que demuestra que concurren un elemento objetivo y un elemento subjetivo.

51. Así, por un lado, el elemento objetivo consiste en el incumplimiento de los requisitos exigidos para obtener e invocar un certificado E 101 establecidos en el título II del Reglamento n.º 1408/71 y recordados en el apartado 34 de la presente sentencia.

52. Por otro lado, el elemento subjetivo corresponde a la intención de los interesados de esquivar o eludir, para obtener la ventaja vinculada a dicho certificado, sus requisitos de expedición.

53. De este modo, la obtención fraudulenta de un certificado E 101 puede derivarse de una acción voluntaria, como la presentación equívoca de la situación real del trabajador desplazado o de la empresa que lo desplaza, o de una omisión voluntaria, como el hecho de no presentar información pertinente con la intención de eludir los requisitos de aplicación del artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71.

54. En este contexto, cuando, en el marco del diálogo previsto en el artículo 84 bis, apartado 3, del Reglamento n.º 1408/71, la institución del Estado miembro al que han sido desplazados trabajadores formula una consulta a la institución expedidora de los certificados E 101 en relación con información concreta que le lleva a considerar que estos certificados han sido obtenidos fraudulentamente, incumbe a la segunda institución, en virtud del principio de cooperación leal, revisar de oficio, a la luz de esta información, la procedencia de que se expidieran los certificados y, en su caso, retirarlos, como se desprende de la jurisprudencia recordada en el apartado 43 de la presente sentencia.

55. Si esta institución se abstiene de llevar a cabo esta revisión de oficio en un plazo razonable, la mencionada información debe poder invocarse en un procedimiento judicial para obtener del juez del Estado miembro al que los trabajadores han sido desplazados que no tenga en cuenta los certificados de que se trata.

56. No obstante, las personas a quienes se imputa, en un procedimiento de este tipo, haber recurrido a trabajadores desplazados al amparo de certificados obtenidos de manera fraudulenta deben tener la posibilidad de refutar las pruebas en las que se basa ese procedimiento, siempre que se respeten las garantías vinculadas al derecho a un proceso equitativo, antes de que el juez nacional decida, en su caso, no tener en cuenta estos certificados y se pronuncie sobre la responsabilidad de dichas personas con arreglo al Derecho nacional aplicable.

57. En el caso de autos, se deduce de la información transmitida por el tribunal remitente que la investigación realizada por la Inspección de Trabajo belga en Bulgaria permitió demostrar que las empresas búlgaras que habían desplazado a los trabajadores de que se trata en el litigio principal no desarrollaban ninguna actividad significativa en Bulgaria.

58. También se desprende de las indicaciones aportadas por el tribunal remitente que los certificados controvertidos en el litigio principal se obtuvieron fraudulentamente, mediante una presentación de los hechos que no correspondía a la realidad, con el fin de eludir los requisitos a los que la normativa de la Unión supedita el desplazamiento de trabajadores.

59. Por otro lado, como se ha señalado en el apartado 21 de la presente sentencia, se deduce de las observaciones del Gobierno belga -y corresponde al tribunal remitente comprobar este extremo a la luz de los hechos declarados probados en el procedimiento judicial- que la institución búlgara competente, a la que se presentó una solicitud de revisión de oficio y de retirada de los certificados controvertidos en el litigio principal, a la luz de los resultados de la inspección mencionada en el apartado 57 de la presente sentencia, se abstuvo de tenerlos en cuenta para la revisión de la fundamentación de la expedición de estos certificados.

60. En un caso como el del litigio principal, el tribunal nacional puede no tener en cuenta los certificados E 101 controvertidos y le incumbe determinar si las personas sospechosas de haber recurrido a trabajadores desplazados al amparo de certificados obtenidos de manera fraudulenta pueden incurrir en responsabilidad sobre la base del Derecho nacional aplicable.

61. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71 y el artículo 11, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 574/72 deben interpretarse en el sentido de que, cuando la institución del Estado miembro al que han sido desplazados los trabajadores presenta ante la institución expedidora de los certificados E 101 una solicitud de revisión de oficio y de retirada de éstos a la luz de información obtenida en una investigación judicial que le ha permitido constatar que los mencionados certificados se han obtenido o invocado fraudulentamente y la institución expedidora no ha tenido en cuenta esa información para revisar la fundamentación de su expedición, el juez nacional puede, en un procedimiento incoado contra las personas sospechosas de haber recurrido a trabajadores desplazados al amparo de dichos certificados, no tenerlos en cuenta si, sobre la base de esa información, y siempre que se respeten las garantías inherentes al derecho a un proceso equitativo que deben concederse a estas personas, comprueba la existencia de tal fraude.

Costas

62. 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 (Gran Sala) declara:

El artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento (CEE) n.º 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 los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n.º 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de

1996, y con las modificaciones introducidas por el Reglamento (CE) n.º 631/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, y el artículo 11, apartado 1, letra a), del Reglamento (CEE) n.º 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento n.º 118/97, deben interpretarse en el sentido de que, cuando la institución del Estado miembro al que han sido desplazados los trabajadores presenta ante la institución expedidora de los certificados E 101 una solicitud de revisión de oficio y de retirada de éstos a la luz de información obtenida en una investigación judicial que le ha permitido constatar que los mencionados certificados se han obtenido o invocado fraudulentamente y la institución expedidora no ha tenido en cuenta esa información para revisar la fundamentación de su expedición, el juez nacional puede, en un procedimiento incoado contra las personas sospechosas de haber recurrido a trabajadores desplazados al amparo de dichos certificados, no tenerlos en cuenta si, sobre la base de esa información, y siempre que se respeten las garantías inherentes al derecho a un proceso equitativo que deben concederse a estas personas, comprueba la existencia de tal fraude.

Firmas

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.