Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 6 de septiembre de 2018*

«Procedimiento prejudicial — Seguridad social — Reglamento (CE) n.º 987/2009 — Artículos 5 y 19, apartado 2 — Trabajadores enviados a un Estado miembro distinto de aquel en que el empleador ejerce normalmente sus actividades — Expedición por el Estado miembro de origen de certificados A1 tras el reconocimiento por del Estado miembro de acogida de la sujeción de los trabajadores a su régimen de seguridad social — Dictamen de la Comisión Administrativa — Emisión indebida de los certificados A1 — Constatación — Carácter vinculante y retroactivo de dichos certificados — Reglamento (CE) n.º 883/2004 — Legislación aplicable — Artículo 12, apartado 1 — Concepto de persona "enviada en sustitución de otra persona"»

En el asunto C-527/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), mediante resolución de 14 de septiembre de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de octubre de 2016, en el procedimiento seguido por

Salzburger Gebietskrankenkasse,

Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,

con intervención de

Alpenrind GmbH,

Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft,

Martimpex-Meat Kft,

Pensionsversicherungsanstalt,

Allgemeine Unfallversicherungsanstalt,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin y E. Regan (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

* Lengua de procedimiento: alemán.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de septiembre de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Salzburger Gebietskrankenkasse, por el Sr. P. Reichel, Rechtsanwalt;

– en nombre de Alpenrind GmbH, por los Sres. R. Haumer y W. Berger, Rechtsanwälte;

– en nombre de Martimpex-Meat Kft y Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft, por los Sres. U. Salburg y G. Simonfay, Rechtsanwälte;

– en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno belga, por las Sras. L. Van den Broeck y M. Jacobs, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, J. Vláčil, J. Pavliš y O. Šváb, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y D. Klebs, en calidad de agentes;

– en nombre de Irlanda, por las Sras. L. Williams, G. Hodge, J. Murray y E. Creedon y por los Sres. A. Joyce y N. Donnelly, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno francés, por la Sra. C. David, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Fehér, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente, asistido por la Sra. M. Malczewska, adwokat;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B.-R. Killmann y D. Martin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 31 de enero de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación, primero, del artículo 12, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1, y corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1), en la redacción que le dio el Reglamento (UE) n.º 1244/2010 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2010 (DO 2010, L 338, p. 35) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 883/2004»), y, segundo, de los artículos 5 y 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 (DO 2009, L 284, p.1), en la redacción que le dio el Reglamento n.º 1244/2010 (DO 2010, L 338, p. 35) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 987/2009»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio seguido entre Salzburger Gebietskrankenkasse (Caja Regional de Enfermedad del Land de Salzburgo, Austria; en lo sucesivo, «Caja de Enfermedad de Salzburgo») y el Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Ministro Federal de Trabajo, Asuntos Sociales y Protección de los Consumidores, Austria; en lo sucesivo, «Ministro»), por una parte, y Alpenrind GmbH, Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft

(en lo sucesivo, «Martin-Meat»), Martimpex-Meat Kft (en lo sucesivo, «Martimpex»), Pensionsversicherungsanstalt (Institución de Seguros de Pensiones, Austria) y Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (Instituto General de Seguros de Accidente, Austria), por otra, en relación con la legislación de seguridad social aplicable a personas enviadas a trabajar en Austria en el marco de un acuerdo celebrado entre Alpenrind, sociedad domiciliada en Austria, y Martimpex, sociedad domiciliada en Hungría.

Marco jurídico

Reglamento n.º 883/2004

3 Los considerandos 1, 3, 5, 8, 15, 17 a 18 *bis* y 45 del Reglamento n.º 883/2004 tienen la siguiente redacción:

«(1) Las normas sobre coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social forman parte del marco de la libre circulación de personas y deben contribuir a mejorar el nivel de vida y las condiciones de empleo de estas.

[…]

(3) El Reglamento (CEE) nº 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 [Unión (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98)], ha sido modificado en numerosas ocasiones para reflejar no ya solo la evolución experimentada a nivel [de la Unión], incluidas las sentencias del Tribunal de Justicia, sino también los cambios que se han producido en las legislaciones nacionales. Este tipo de factores ha contribuido a que las normas de coordinación [de la Unión] resulten complejas y sumamente extensas. Por ello, para lograr el objetivo de la libre circulación de personas, se ha hecho imprescindible sustituirlas, a la vez que se lleva a cabo su modernización y simplificación.

[…]

(5) En el marco de dicha coordinación, es preciso garantizar a las personas interesadas la igualdad de trato dentro de la [Unión] conforme a las diversas legislaciones nacionales.

[…]

(8) El principio de igualdad de trato reviste una importancia especial para los trabajadores que no residen en el Estado miembro en el que trabajan, incluidos los trabajadores fronterizos.

[…]

(15) Es menester que las personas que circulan dentro de la [Unión] estén sujetas al sistema de seguridad social de un solo Estado miembro, a fin de evitar la concurrencia de diversas legislaciones nacionales aplicables y las complicaciones que ello podría entrañar.

[…]

(17) Para garantizar del modo más eficaz posible la igualdad de trato de todas las personas que trabajen en el territorio de un Estado miembro, procede determinar como legislación aplicable, por norma general, la del Estado miembro en que el interesado realiza una actividad por cuenta ajena o propia.

(18) En determinadas situaciones que justifiquen otros criterios de aplicabilidad, será preciso establecer excepciones a esta norma general.

(18 *bis*) El principio de única legislación aplicable reviste gran importancia y debería ampliarse. […]

[…]

(45) Dado que los objetivos de la acción pretendida, a saber, la adopción de medidas de coordinación para garantizar que el derecho a la libre circulación de personas pueda ejercerse de forma efectiva, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a las dimensiones y los efectos de la acción, pueden lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado. […]»

4 Dentro del título II del mismo Reglamento, rubricado «Determinación de la legislación aplicable», el artículo 11, titulado «Normas generales», dispone lo siguiente:

«1. Las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Esta legislación será determinada con arreglo al presente título.

[…]

3. A reserva de lo dispuesto en los artículos 12 a 16:

a) la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro estará sujeta a la legislación de ese Estado miembro;

[…]».

5 En ese mismo título, el artículo 12 del Reglamento, titulado «Normas particulares», establecía lo siguiente en su apartado 1 en la redacción aplicable al comenzar el período comprendido entre el 1 de febrero de 2012 y el 13 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo, «período controvertido»):

«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 24 meses y de que dicha persona no sea enviada en sustitución de otra persona.»

6 Durante el período controvertido el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 fue modificado por el Reglamento (UE) n.º 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, por el que se modifican el Reglamento n.º 883/2004 y el Reglamento n.º 987/2009 (DO 2012, L 149, p. 4), añadiéndose el término «enviada» al final del apartado.

7 Dentro del título IV del Reglamento n.º 883/2004, rubricado «Comisión [Administrativa] y Comité consultivo de coordinación de los sistemas de seguridad social», el artículo 71, titulado «Composición y funcionamiento de la Comisión [Administrativa]», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«La Comisión administrativa de coordinación de los sistemas de seguridad social, [(en lo sucesivo, "Comisión Administrativa")], estará vinculada a la Comisión de las Comunidades Europeas e integrada por un representante del Gobierno de cada uno de los Estados miembros, asistido, cuando sea necesario, por consejeros técnicos. Un representante de la [Comisión Europea] participará, con carácter consultivo, en las sesiones de la [Comisión Administrativa].»

8 El artículo 72 del título IV, titulado «Tareas de la [Comisión Administrativa]», es del tenor siguiente:

«La [Comisión Administrativa] se encargará de:

a) resolver todas las cuestiones administrativas o de interpretación derivadas de las disposiciones del presente Reglamento, del [Reglamento n.º 987/2009], o de cualquier convenio o acuerdo celebrado dentro del marco de dichos Reglamentos, sin menoscabo del derecho que asista a las autoridades, instituciones y personas interesadas de recurrir a los procedimientos previstos y a las jurisdicciones señaladas por las legislaciones de los diversos Estados miembros, por el presente Reglamento y por el Tratado;

[…]

c) promover y desarrollar la colaboración entre los Estados miembros y sus instituciones en materia de seguridad social, en particular con vistas a resolver las situaciones específicas de determinadas categorías de personas; facilitar la realización de acciones encaminadas a la cooperación transfronteriza en el ámbito de la coordinación de los sistemas de seguridad social;

[…]».

9 A tenor del artículo 76, titulado «Cooperación», que pertenece al título V del Reglamento n.º 883/2004, rubricado a su vez «Disposiciones varias»:

«1. Las autoridades competentes de los Estados miembros se comunicarán todas las informaciones relacionadas con:

a) las medidas adoptadas para la aplicación del presente Reglamento;

b) las modificaciones de sus respectivas legislaciones que puedan afectar a la aplicación del presente Reglamento.

2. A efectos del presente Reglamento, las autoridades y las instituciones de los Estados miembros se prestarán sus buenos oficios y actuarán como si se tratase de aplicar sus propias legislaciones. […]

[…]»

Reglamento n.º 987/2009

10 Según los considerandos 2, 6 y 12 del Reglamento n.º 987/2009:

«(2) La organización de una cooperación más eficaz y estrecha entre las instituciones de seguridad social es un factor esencial para que las personas cubiertas por el [Reglamento n.º 883/2004] puedan hacer uso de sus derechos en los menores plazos y las mejores condiciones posibles.

[…]

(6) El refuerzo de determinados procedimientos debe garantizar más seguridad jurídica y más transparencia para los usuarios del [Reglamento n.º 883/2004]. Por ejemplo, es de esperar que la fijación de plazos comunes para cumplir determinadas obligaciones o la definición de fases administrativas deba contribuir a aclarar y estructurar las relaciones entre las personas aseguradas y las instituciones.

[…]

(12) Muchas de las medidas y procedimientos que contempla el presente Reglamento tienen el propósito de dar más transparencia a los criterios que deben aplicar las instituciones de los Estados miembros en virtud del [Reglamento n.º 883/2004]. Dichas medidas y procedimientos son el resultado de la jurisprudencia del [Tribunal de Justicia], de las decisiones de la Comisión Administrativa y de más de 30 años de experiencia en la aplicación de la coordinación de los sistemas de seguridad social en el marco de las libertades fundamentales consagradas en el Tratado.»

11 Dentro del título I del Reglamento n.º 987/2009, rubricado «Disposiciones generales», el capítulo I, dedicado a las definiciones, define el término «documento» en su artículo 1, apartado 2, letra c), como «conjunto de datos, cualquiera que sea su soporte, estructurado de modo que pueda ser intercambiado por vía electrónica y cuya comunicación sea necesaria para el funcionamiento del [Reglamento n.º 883/2004] y del [Reglamento n.º 987/2009]».

12 Dentro de ese mismo título I, el capítulo II, titulado «Disposiciones relativas a la cooperación y a los intercambios de datos», dispone lo siguiente en su artículo 5, titulado «Valor jurídico de los documentos y justificantes emitidos en otro Estado miembro»:

«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 n.º 883/2004] y del [Reglamento n.º 987/2009], 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.»

13 A tenor del artículo 6 del capítulo II, titulado «Aplicación provisional de una legislación y concesión provisional de prestaciones»:

«1. Salvo disposición en contrario del [Reglamento n.º 987/2009], en caso de discrepancia entre las instituciones o autoridades de dos o más Estados miembros en cuanto a la determinación de la legislación aplicable, el interesado quedará provisionalmente sujeto a la legislación de uno de esos Estados miembros, en el orden de prioridad que se determinará de la siguiente manera:

a) la legislación del Estado miembro en el que la persona ejerza efectivamente su actividad profesional, por cuenta propia o ajena, en caso de que dicha actividad se ejerza en un solo Estado miembro;

[…]

3. A falta de acuerdo entre las instituciones o autoridades 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 haya surgido la incertidumbre o discrepancia a que se refieren los apartados 1 o 2. La Comisión Administrativa tratará de conciliar las posturas de las instituciones en los seis meses siguientes a la fecha en que haya sido consultada.

[…]»

14 Dentro del título II del Reglamento n.º 987/2009, rubricado a su vez «Determinación de la legislación aplicable», el artículo 15, titulado «Procedimientos de aplicación del artículo 11, apartado 3, letras b) y d), del artículo 11, apartado 4, y del artículo 12 del [Reglamento n.º 883/2004] (sobre la comunicación de información a las instituciones interesadas)», disponía lo siguiente en su apartado 1 en la redacción vigente al comenzar el período controvertido:

«Salvo disposición contraria del artículo 16 del [Reglamento n.º 987/2009], si una persona ejerce su actividad en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente a tenor del título II del [Reglamento n.º 883/2004], el empleador o, si la persona no ejerce una actividad asalariada, el propio interesado, informará de ello a la institución competente del Estado miembro cuya legislación sea aplicable, siempre que sea posible por adelantado. Dicha institución pondrá sin demora la información relativa a la legislación aplicable al interesado en virtud del artículo 11, apartado 3, letra b), o del artículo 12 del [Reglamento n.º 883/2004], a disposición del interesado y de la institución designada por la autoridad competente del Estado miembro en el que se ejerza la actividad.»

15 Durante el período controvertido la segunda frase del artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 fue modificada mediante el Reglamento n.º 465/2012. Tras la reforma, presenta el tenor siguiente:

«[…] Dicha institución expedirá el certificado contemplado en el artículo 19, apartado 2, del [Reglamento n.º 987/2009] para la persona interesada y pondrá sin demora la información relativa a la legislación aplicable a dicha persona, en virtud del artículo 11, apartado 3, letra b), o del artículo 12 del [Reglamento n.º 883/2004], a disposición de la institución designada por la autoridad competente del Estado miembro en el que se ejerza la actividad.»

16 Dentro de ese mismo título, el artículo 19, titulado a su vez «Información del interesado y del empleado», es del tenor siguiente:

«1. La institución competente del Estado miembro cuya legislación pase a ser aplicable en virtud del título II del [Reglamento n.º 883/2004] informará al interesado y, en su caso, a su empleador o empleadores, de las obligaciones establecidas en esa legislación. Asimismo, les prestará la ayuda necesaria para efectuar los trámites que dicha legislación imponga.

2. 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.»

17 A tenor del artículo 20 del mismo título II, rubricado «Cooperación entre instituciones»:

«1. Las instituciones pertinentes comunicarán a la institución competente del Estado miembro cuya legislación sea aplicable a una persona en virtud del título II del [Reglamento n.º 883/2004] de base toda la información necesaria para determinar la fecha a partir de la cual esa legislación pasa a ser aplicable y las cotizaciones a cuyo pago estén obligados esa persona o su empleador o empleadores con arreglo a dicha legislación.

2. La institución competente del Estado miembro cuya legislación pase a ser aplicable a una persona en virtud del título II del [Reglamento n.º 883/2004] pondrá a disposición de la institución designada por la autoridad competente del Estado miembro a cuya legislación estuvo sujeta la persona en último lugar, la información en que se indique la fecha en la que surte efecto dicha legislación.»

18 Dentro del título V, rubricado a su vez «Disposiciones diversas, transitorias y finales», el artículo 89, titulado «Información», dispone lo siguiente en su apartado 3:

«Las autoridades competentes velarán por que sus instituciones estén informadas de todas las disposiciones [de la Unión], legislativas o no, incluidas las decisiones de la Comisión Administrativa, y las apliquen en los ámbitos y las condiciones del [Reglamento n.º 883/2004] y del [Reglamento n.º 987/2009].»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

19 Alpenrind se dedica a la comercialización de ganado y carne. Desde 1997 explota en Salzburgo un matadero arrendado.

20 En 2007 Alpenrind (anteriormente S GmbH) celebró un contrato con la sociedad Martin-Meat, con domicilio social en Hungría, por el cual esta última se comprometía a efectuar labores de despiece y envasado de carne de un total semanal de 25 medias canales de vacuno. Dichas labores las realizaban en las instalaciones de Alpenrind trabajadores enviados a Austria. El 31 de enero de 2012 Martin-Meat dejó de realizar el despiece, pero siguió realizando tareas de matanza para Alpenrind.

21 El 24 de enero de 2012 Alpenrind celebró un contrato con Martimpex, también con domicilio social en Hungría, por el cual esta última se comprometía a realizar para Alpenrind, entre el 1 de febrero de 2012 y el 31 de enero de 2014, el despiece de 55 000 toneladas de medias canales de vacuno. Dichas labores las realizaban, en las instalaciones de Alpenrind, trabajadores enviados a Austria. De las piezas de carne se hacía cargo Martimpex, cuyos trabajadores las troceaban y envasaban.

22 A partir del 1 de febrero de 2014 Alpenrind volvió a acordar con Martin-Meat que esta última realizaría las mencionadas labores de despiece en las instalaciones referidas.

23 A los más de 250 trabajadores empleados por Martimpex durante el período controvertido la institución de seguridad social competente en Hungría les expidió (en algunos casos con efecto retroactivo y en otros respecto de trabajadores cuya sujeción al seguro obligatorio con arreglo a la legislación austriaca ya había sido determinada por la institución austriaca de seguridad social) certificados que acreditaban la aplicación a dichos trabajadores del régimen húngaro de seguridad social, con arreglo a los artículos 11 a 16 del Reglamento n.º 883/2004 y al artículo 19 del Reglamento n.º 987/2009. Cada uno de esos documentos indica a Alpenrind como empleador en el lugar en que se ejerce la actividad profesional.

24 La Caja de Enfermedad de Salzburgo determinó que los trabajadores antes citados estaban sujetos al seguro obligatorio durante el período controvertido, de conformidad con el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (Ley General de la Seguridad Social) y al artículo 1, apartado 1, letra a), de la Arbeitslosenversicherungsgesetz (Ley sobre Seguro por Desempleo), en virtud de la actividad por cuenta ajena que desempeñaban para una empresa conjunta formada por Alpenrind, Martin-Meat y Martimpex.

25 Mediante la sentencia que se recurre ante el tribunal remitente, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Austria) anuló la resolución de la Caja de Enfermedad de Salzburgo, al entender que esta última no era competente. Para ello, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) se basó en particular en la circunstancia de que,

respecto de cada persona sujeta al seguro obligatorio austriaco, la institución de seguridad social competente en Hungría había expedido un certificado A1 conforme al cual dicha persona, desde una determinada fecha, estaba empleada por Martimpex en Hungría como trabajadora por cuenta ajena y estaba sujeta al seguro obligatorio, y era enviada previsiblemente a Alpenrind, a Austria, durante toda la duración del período indicado en los certificados respectivos, entre los cuales figuraba el período controvertido.

26 En el recurso de casación que interpusieron contra la sentencia mencionada ante el tribunal remitente, la Caja de Enfermedad de Salzburgo y el Ministro rebaten que los certificados A1 surtiesen un efecto vinculante absoluto. Según dichas partes, dicho efecto vinculante se basa en el cumplimiento del principio de cooperación leal entre los Estados miembros, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3. En su opinión, la institución húngara de seguridad social incumplió ese principio.

27 Según indica el tribunal remitente, Hungría realizó la observación de que solo una resolución judicial podía resolver la situación de estancamiento en que se encuentra incluso ese Estado miembro y de que el Derecho nacional húngaro no permite la retirada del certificado A1. La Caja de Enfermedad de Salzburgo estima carecer de legitimación procesal en Hungría y señala que la única vía para llegar a una resolución sobre el fondo del asunto es determinar la sujeción al seguro obligatorio austriaco, pese a la presentación de los certificados A1 de la institución húngara competente.

28 El tribunal remitente señala que el Ministro le aportó documentos de los que se desprende que el 20 y 21 de junio de 2016 la Comisión Administrativa llegó a la conclusión de que Hungría había declarado indebidamente su propia competencia respecto de los trabajadores en cuestión y de que, por consiguiente, procedía retirar los certificados A1.

29 El tribunal remitente entiende que el litigio del que conoce plantea determinadas cuestiones interpretativas de Derecho de la Unión.

30 Concretamente el tribunal remitente nota en primer lugar que, según el tenor literal del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009, los documentos que acrediten la situación de una persona a los efectos de la aplicación de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009 y los justificantes sobre cuya base se hayan emitido dichos documentos vincularán solo a las instituciones de seguridad social de los Estados miembros. Por tanto, dicho tribunal alberga dudas sobre si el efecto vinculante en cuestión es de aplicación asimismo a los tribunales nacionales.

31 En segundo lugar, el tribunal remitente se cuestiona, por un lado, la incidencia que pueda tener sobre el efecto vinculante de los certificados A1 el procedimiento seguido ante la Comisión Administrativa. Concretamente, dicho tribunal pretende dilucidar si tras un procedimiento seguido ante la Comisión Administrativa en que no se haya llegado a ningún acuerdo ni se haya conseguido la retirada de los certificados A1 estos han perdido su efecto vinculante y si queda abierta la vía de un procedimiento para la determinación de la sujeción al seguro obligatorio.

32 Por otro lado, el tribunal remitente nota que en el presente asunto algunos de los certificados A1 se expidieron con efectos retroactivos y otros no se expidieron hasta una fecha en que la institución austriaca ya había determinado la sujeción al seguro obligatorio. Dicho tribunal se plantea si la expedición de esos documentos surte efectos vinculantes retroactivos cuando previamente ya se haya determinado oficialmente la sujeción al seguro obligatorio en el Estado miembro de acogida, puesto que podría sostenerse que también los documentos expedidos por las instituciones austriacas mediante los que se determina la obligación de seguro son «documentos» a efectos del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, de manera que surtan efectos vinculantes al amparo de tal disposición.

33 En tercer lugar, y para el supuesto de que en determinadas circunstancias el efecto vinculante de los certificados A1 esté limitado, el tribunal remitente se pregunta si el requisito del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 de que la persona enviada siga sujeta a la legislación del Estado miembro en que esté establecido su empleador siempre que no sea enviada en sustitución de otra persona debe interpretarse en el sentido de que el trabajador no puede ser sustituido directamente por otro trabajador recién enviado, sean cuales sean la empresa o el Estado miembro de los que proceda el trabajador recién enviado. Para el tribunal remitente, si bien tal interpretación estricta podía permitir prevenir fraudes, no se deduce necesariamente del tenor literal del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004.

34 Así las cosas, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) acordó suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Es también de aplicación el efecto vinculante de los documentos, a que se refiere el artículo 19, apartado 2, del [Reglamento n.º 987/2009], establecido en el artículo 5 del mismo Reglamento, en un procedimiento ante un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE?

2) En caso de que no se dé ya una respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial:
   a) ¿Es también de aplicación dicho efecto vinculante cuando previamente ha tenido lugar un procedimiento ante la [Comisión Administrativa] que no ha dado lugar ni a un acuerdo ni a la retirada de los documentos controvertidos?
   b) ¿Es también de aplicación dicho efecto vinculante cuando se expida únicamente un [certificado A1] después de que el Estado miembro de acogida haya determinado formalmente la sujeción al seguro obligatorio con arreglo a su legislación? ¿Es también de aplicación retroactiva en ese caso el efecto vinculante?

3) En caso de que, en determinadas circunstancias, los documentos a que se refiere el artículo 19, apartado 2, del [Reglamento n.º 987/2009] tengan un efecto vinculante limitado:

   ¿Es contrario a la prohibición de sustitución establecida en el artículo 12, apartado 1, del [Reglamento n.º 883/2004] que las sustituciones no se produzcan mediante el envío por el mismo empleador, sino por un empleador diferente? ¿Tiene alguna relevancia a este respecto:
   a) si este empleador está domiciliado en el mismo Estado miembro que el primero, o
   b) si entre el primer y el segundo empleador existen vínculos personales y/u organizativos?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión

35 Mediante su primera cuestión, el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, en relación con su artículo 19, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que los certificados A1 expedidos por la institución competente de un Estado miembro al amparo del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 vinculan no solo a las instituciones del Estado miembro en que se ejerza la actividad sino también a los tribunales de este mismo Estado miembro.

36 Ha de recordarse de entrada que según el artículo 19, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 la institución competente del Estado miembro cuya legislación sea aplicable en virtud de alguna disposición del título II del Reglamento n.º 883/2004, incluido por tanto su artículo 12, apartado 1, proporcionará a petición del interesado o del empleador un certificado de que esa legislación es aplicable e indicará, si procede, hasta qué fecha y en qué condiciones.

37 El artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 establece que 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 n.º 883/2004 y del Reglamento n.º 987/2009, 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.

38 Cierto es que, como nota el tribunal remitente, la disposición mencionada indica que los documentos a que se refiere podrán hacerse valer ante las «instituciones» de los Estados miembros en que no se hayan emitido, sin mencionar explícitamente los tribunales de esos Estados miembros.

39 Sin embargo, la disposición preceptúa asimismo que esos documentos podrán hacerse valer «mientras no sean retirados o invalidados por el Estado miembro en el que hayan sido emitidos», lo cual hace pensar que en principio solo las autoridades y los tribunales del Estado miembro que los hubiera expedido podrán, si procede, retirar o invalidar los certificados A1.

40 Esta interpretación se ve apoyada por los trabajos preparatorios del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 y el contexto en que se ubica dicha disposición.

41 En cuanto a concretamente el certificado E101 (antecesor del certificado A1), el Tribunal de Justicia tiene ya declarado que su carácter vinculante, cuando haya sido expedido por la institución competente de un Estado miembro de conformidad con el artículo 12 *bis*, punto 1 *bis*, 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), alcanza tanto a las instituciones como a los tribunales del Estado miembro en que se ejerza la actividad (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, apartados 30 a 32, y de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 51).

42 Pues bien, el considerando 12 del Reglamento n.º 987/2009 establece, en particular, que las medidas y los procedimientos en él previstos «son el resultado de la jurisprudencia del [Tribunal de Justicia], de las decisiones de la Comisión Administrativa y de más de 30 años de experiencia en la aplicación de la coordinación de los sistemas de seguridad social en el marco de las libertades fundamentales consagradas en el Tratado».

43 Asimismo, el Tribunal de Justicia ya ha indicado que el Reglamento n.º 987/2009 ha codificado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, consagrando el carácter vinculante del certificado E101 y la competencia exclusiva de la institución emisora en cuanto a la apreciación de la validez de dicho certificado y recogiendo expresamente el 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 (sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 59, y auto de 24 de octubre de 2017, Belu Dienstleistung y Nikless, C-474/16, no publicado, EU:C:2017:812, apartado 19).

44 De ello se deduce que, si al adoptar el Reglamento n.º 987/2009 el legislador de la Unión hubiera querido apartarse de la jurisprudencia dictada anteriormente en esta materia, de modo que los tribunales del Estado miembro en que se ejerza la actividad no resulten vinculados por los certificados A1 expedidos en otro Estado miembro, habría podido establecerlo explícitamente.

45 Por otra parte, tal como señaló el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, las consideraciones que subyacen a la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia en materia de efecto vinculante de los certificados E101 siguen siendo válidas en el marco de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009. Concretamente, del mismo modo que se invoca el principio de seguridad jurídica, en particular en el considerando 6 del Reglamento n.º 987/2009, en el considerando 15 y el

artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 se enuncia el principio de afiliación de los trabajadores por cuenta ajena a un único régimen de seguridad social, mientras que la importancia del principio de cooperación leal se desprende tanto del artículo 76 del Reglamento n.º 883/2004 como del considerando 2 y el artículo 20 del Reglamento n.º 987/2009.

46 Así pues, de admitirse que, fuera de los casos de fraude y abuso de Derecho, la institución nacional competente puede conseguir, recurriendo ante un órgano jurisdiccional del Estado miembro de acogida del trabajador desplazado del que depende, que se declare la invalidez de un certificado A1, quedaría en entredicho el sistema basado en la cooperación leal entre las instituciones competentes de los Estados miembros (véanse, en este sentido, por lo que atañe a los certificados E101, las sentencias de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, apartado 30; de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 47, y de 6 de febrero de 2018, Altun y otros, C-359/16, EU:C:2018:63, apartados 54, 55, 60 y 61).

47 Habida cuenta de lo anterior, ha de contestarse a la primera cuestión que el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, en relación con su artículo 19, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que los certificados A1 expedidos por la institución competente de un Estado miembro al amparo del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 vinculan no solo a las instituciones del Estado miembro en que se ejerza la actividad sino también a los tribunales de este mismo Estado miembro.

Sobre la segunda cuestión

Sobre la primera parte de la segunda cuestión

48 Mediante la primera parte de su segunda cuestión, el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, en relación con su artículo 19, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que los certificados A1 expedidos por la institución competente de un Estado miembro al amparo del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 vinculan tanto a las instituciones de seguridad social como a los tribunales del Estado miembro en que se ejerza la actividad mientras no sean retirados o invalidados por el Estado miembro en el que hayan sido emitidos, aun cuando las autoridades competentes de ese último Estado miembro y del Estado miembro en que se ejerza la actividad hayan elevado el asunto a la Comisión Administrativa y esta haya llegado a la conclusión de que los certificados habían sido emitidos indebidamente y de que procedía retirarlos.

– Sobre la admisibilidad

49 El Gobierno húngaro sostiene con carácter principal que la primera parte de la segunda cuestión prejudicial es hipotética, puesto que en el presente asunto la Comisión Administrativa halló una solución que aceptaron tanto la República de Austria como Hungría y puesto que, por ello, las autoridades húngaras se mostraron dispuestas a retirar los certificados A1 en cuestión.

50 Sobre ese particular, ha de recordarse que, tal como ha declarado en numerosísimas ocasiones el Tribunal de Justicia, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que se ha de pronunciar, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión, en principio, el Tribunal de Justicia está obligado a pronunciarse (sentencia de 7 de febrero de 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, apartado 31 y la jurisprudencia en él citada).

51 De ello se desprende que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, o cuando el problema sea de naturaleza hipotética o, también, cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 7 de febrero de 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, apartado 32 y la jurisprudencia en él citada).

52 En el presente asunto, cierto es que en los autos que obran ante el Tribunal de Justicia consta que la Comisión Administrativa emitió con fecha 9 de mayo de 2016 un dictamen con arreglo al cual el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 debía interpretarse en el sentido de que los certificados A1 controvertidos en el litigio principal no deberían haberse emitido y que procedía retirarlos, y que dicho dictamen fue después aprobado por la Comisión en su 347.ª reunión, los días 20 y 21 de junio de 2016.

53 No obstante, es pacífico que los certificados no han sido retirados por la institución húngara competente ni invalidados por los tribunales húngaros.

54 En los autos que obran ante el Tribunal de Justicia consta asimismo que la República de Austria y Hungría no alcanzaron un acuerdo sobre cómo llevar a cabo la posible retirada de los certificados o, en todo caso, para algunos de ellos. Además, de los autos parece desprenderse que la aplicación del dictamen se suspendió a la vista de la pendencia del presente procedimiento, en el que el Gobierno húngaro sostiene en particular que la institución húngara competente actuó debidamente al expedir los certificados A1 controvertidos en el litigio principal al amparo del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004.

55 De ello se deduce que las circunstancias de hecho del litigio principal, según se recogen en los autos que obran ante el Tribunal de Justicia, sí se corresponden con los presupuestos fácticos de la primera parte de la segunda cuestión planteada. Siendo así, el hecho de que Hungría mostrara su acuerdo, al menos en principio, con la conclusión alcanzada por la Comisión Administrativa no resta en absoluto pertinencia a la cuestión a la hora de resolver el litigio principal.

56 Además, la circunstancia de que la Comisión Administrativa llegara a la conclusión de que procedía retirar los certificados A1 controvertidos en el litigio principal no puede justificar por sí sola la inadmisibilidad de la presente cuestión prejudicial, puesto que esta se refiere precisamente a si la conclusión mencionada puede tener consecuencias para el carácter vinculante de los certificados frente a las autoridades y los tribunales del Estado miembro en que se ejerce la actividad.

57 Así las cosas, no cabe considerar que la primera parte de la segunda cuestión sea tan hipotética que quede desvirtuada la presunción de pertinencia citada en el apartado 51 anterior.

– *Sobre el fondo*

58 Ha de recordarse que, según el artículo 72 del Reglamento n.º 883/2004, que enumera las tareas de la Comisión Administrativa, esta se encargará, entre otras cosas, de resolver todas las cuestiones administrativas o de interpretación derivadas de las disposiciones de ese mismo Reglamento, del Reglamento n.º 987/2009 o de cualquier convenio o acuerdo celebrado dentro del marco de dichos Reglamentos, sin menoscabo del derecho que asista a las autoridades, instituciones y personas interesadas de recurrir a los procedimientos previstos y a las jurisdicciones señaladas por las legislaciones de los diversos Estados miembros, por el Reglamento n.º 883/2004 y por el Tratado.

59 Según el artículo 72, la Comisión Administrativa se encargará asimismo, por un lado, de promover y desarrollar la colaboración entre los Estados miembros y sus instituciones en materia de seguridad social, en particular con vistas a resolver las situaciones específicas de determinadas categorías de personas, y, por otro, de facilitar la realización de acciones encaminadas a la cooperación transfronteriza en el ámbito de la coordinación de los sistemas de seguridad social.

60 Centrándose más concretamente en situaciones en que, como sucede en el litigio principal, haya surgido una controversia entre las instituciones competentes de dos Estados miembros en relación con los documentos o justificantes a que se refiere el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, los apartados 2 a 4 de ese mismo artículo establecen un procedimiento de resolución de tales controversias. En particular, los apartados 2 y 3 de este artículo establecen actuaciones que las instituciones afectadas han de realizar en caso de duda sobre la validez de dichos documentos o justificantes o sobre la exactitud de los hechos en que se base su contenido. En cuanto al apartado 4 del mismo artículo, en él se dispone que, a falta de acuerdo entre las instituciones afectadas, las autoridades competentes podrán elevar el asunto a la Comisión Administrativa, que «tratará de conciliar las posturas» en los seis meses siguientes a la fecha en que haya sido consultada.

61 Tal como ya declaró el Tribunal de Justicia en relación con el Reglamento n.º 1408/71, cuando la Comisión Administrativa no llega a conciliar los puntos de vista de las instituciones competentes acerca de la legislación aplicable, el Estado miembro en cuyo territorio el trabajador de que se trate realiza 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 E101 (sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 46).

62 Por tanto, resulta oportuno observar que el papel que corresponde a la Comisión Administrativa en el procedimiento establecido en el artículo 5, apartados 2 a 4, del Reglamento n.º 987/2009 se limita a la conciliación de las posturas de las autoridades competentes de los Estados miembros que han elevado a ella el asunto.

63 Esta observación no se ve desmentida por el artículo 89, apartado 3, del Reglamento n.º 987/2009, que establece que las autoridades competentes velarán por que sus instituciones estén informadas de todas las disposiciones de la Unión, legislativas o no, incluidas las decisiones de la Comisión Administrativa, y las apliquen en los ámbitos y las condiciones de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009, puesto que el objeto de dicha disposición no es en ningún momento modificar ni el papel que corresponde a la Comisión Administrativa en el procedimiento a que se refiere el apartado anterior ni, por ello, el valor de dictamen que tienen las conclusiones a que llegue la Comisión en ese mismo procedimiento.

64 Por lo tanto, ha de contestarse a la primera parte de la segunda cuestión que el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, en relación con su artículo 19, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que los certificados A1 expedidos por la institución competente de un Estado miembro al amparo del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 vinculan tanto a las instituciones de seguridad social como a los tribunales del Estado miembro en que se ejerza la actividad mientras no sean retirados o invalidados por el Estado miembro en el que hayan sido emitidos, aun cuando las autoridades competentes de ese último Estado miembro y del Estado miembro en que se ejerza la actividad hayan elevado el asunto a la Comisión Administrativa y esta haya llegado a la conclusión de que los certificados habían sido emitidos indebidamente y de que procedía retirarlos.

Sobre la segunda parte de la segunda cuestión

65 Mediante la segunda parte de su segunda cuestión, el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, en relación con su artículo 19, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que los certificados A1 expedidos por la institución competente de un Estado miembro al amparo del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 vinculan tanto a las instituciones de seguridad social como a los tribunales del Estado miembro en que se ejerza la actividad, en su caso con efecto retroactivo, aun cuando los certificados únicamente se hayan expedido después de que el segundo Estado miembro hubiera determinado la sujeción del trabajador en cuestión al seguro obligatorio con arreglo a su legislación.

– *Sobre la admisibilidad*

66 El Gobierno húngaro sostiene que la presente cuestión es hipotética, puesto que no se ha producido ninguna emisión retroactiva de certificados A1 después de que las autoridades austriacas determinaran la sujeción de los trabajadores en cuestión al seguro obligatorio con arreglo a la legislación austriaca.

67 De acuerdo con los datos aportados por la resolución de remisión, algunos de los certificados A1 que son controvertidos en el litigio principal fueron emitidos retroactivamente. Esa misma resolución indica que, antes de que la autoridad húngara competente emitiera los certificados A1 de algunos de los trabajadores en cuestión, la institución austriaca ya había determinado la sujeción de los mismos al seguro obligatorio con arreglo a la legislación austriaca.

68 Pues bien, es jurisprudencia reiterada que corresponde al órgano jurisdiccional nacional constatar los hechos y apreciar la pertinencia de las cuestiones que desea plantear (véanse, en ese sentido, las sentencias de 26 de octubre de 2016, Hoogstad, C-269/15, EU:C:2016:802, apartado 19, y de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 35).

69 De ello se deduce que debe admitirse la segunda parte de la segunda cuestión, puesto que, de acuerdo con los datos aportados por el tribunal remitente, la contestación que dé el Tribunal de Justicia podrá resultar útil a dicho tribunal nacional para dilucidar el carácter vinculante de al menos parte de los certificados A1 controvertidos.

– *Sobre el fondo*

70 Resulta oportuno recordar, para comenzar, que el certificado E101, expedido con arreglo al artículo 11 *bis* del Reglamento n.º 574/72, puede tener efecto retroactivo. Concretamente, aunque es preferible que la expedición de dicho certificado se produzca antes del comienzo del período de referencia, puede también efectuarse en el transcurso de dicho período, o incluso después de que este haya finalizado (véase, en ese sentido, la sentencia de 30 de marzo de 2000, Banks y otros, C-178/97, EU:C:2000:169, apartados 52 a 57).

71 Pues bien, nada en la normativa de la Unión que se deriva de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009 impide que eso mismo suceda con los certificados A1.

72 En concreto, ha de admitirse que el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 disponía en la redacción vigente al comenzar el período controvertido que, «si una persona ejerce su actividad en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente a tenor del título II del [Reglamento n.º 883/2004], el empleador o, si la persona no ejerce una actividad asalariada, el propio interesado, informará de ello a la institución competente del Estado miembro cuya legislación sea aplicable, siempre que sea posible por adelantado», y que «dicha institución pondrá sin demora la información relativa a la legislación aplicable al interesado […] a disposición del interesado y de la institución

designada por la autoridad competente del Estado miembro en el que se ejerza la actividad». Sin embargo, sigue existiendo la posibilidad de expedir el certificado A1 durante el período de trabajo en cuestión, o incluso tras finalizar el mismo.

73 Por consiguiente, procede comprobar, a continuación si los certificados A1 pueden aplicarse retroactivamente aun cuando en la fecha de su expedición existiera ya una resolución de la institución competente del Estado miembro en que se ejerza la actividad conforme a la cual el trabajador en cuestión quedaba sujeto a la legislación de dicho Estado miembro.

74 A ese respecto, resulta oportuno recordar que, tal como se deduce de la contestación dada entre los apartados 36 a 47 anteriores a la primera cuestión prejudicial, mientras no sean retirados o invalidados, los certificados A1 expedidos por las instituciones competentes de los Estados miembros al amparo del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 vincularán, al igual que su antecedente (el certificado E101), tanto a las instituciones de seguridad social como a los tribunales del Estado miembro en que se ejerza la actividad.

75 Por lo tanto, en estas circunstancias concretas no cabe entender que resoluciones mediante las que, como la controvertida en el litigio principal, la institución competente del Estado miembro en que se ejerza la actividad decida la sujeción de los trabajadores en cuestión al seguro obligatorio con arreglo a su legislación constituyan documentos «que acrediten» la situación de las personas de que se trate a efectos del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009.

76 Por último, resulta oportuno añadir que, tal como señaló el Abogado General en el punto 66 de sus conclusiones, en nada afecta al efecto vinculante de los certificados A1 controvertidos la cuestión de si las autoridades en cuestión debiera haber recurrido obligatoriamente a aplicar provisionalmente una legislación en virtud del artículo 6 del Reglamento n.º 987/2009 y según el orden de prioridad de legislaciones aplicables que en él se establece. Concretamente, a tenor de dicho artículo 6, apartado 1, las reglas de conflicto sobre aplicación provisional que se recogen en el mismo se aplicarán «salvo disposición en contrario [del Reglamento]».

77 Habida cuenta de los razonamientos anteriores, ha de contestarse a la segunda parte de la segunda cuestión que el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, en relación con su artículo 19, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que los certificados A1 expedidos por la institución competente de un Estado miembro al amparo del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 vinculan tanto a las instituciones de seguridad social como a los tribunales del Estado miembro en que se ejerza la actividad, en su caso con efecto retroactivo, aun cuando los certificados únicamente se hayan expedido después de que el segundo Estado miembro hubiera determinado la sujeción del trabajador en cuestión al seguro obligatorio con arreglo a su legislación.

Sobre la tercera cuestión

78 Mediante su tercera cuestión, el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que un trabajador enviado por su empleador a otro Estado miembro para realizar un trabajo sea sustituido por otro trabajador enviado a su vez por otro empleador, haya de considerarse que el segundo se ha «enviado en sustitución de otra persona» a efectos de esa disposición, de modo que no pueda acogerse a la norma particular establecida en la disposición para seguir sujeto a la legislación del Estado miembro en que su empleador ejerza normalmente sus actividades. El tribunal remitente pregunta asimismo si es relevante a este respecto la circunstancia de que los empleadores de los dos trabajadores de que se trate tengan su domicilio social en el mismo Estado miembro o en su caso mantengan vínculos personales u organizativos.

– Sobre la admisibilidad

79 El Gobierno belga sostiene que la tercer cuestión es hipotética en la medida en que desea dilucidar si la circunstancia de que el segundo empleador tenga su domicilio social en otro Estado miembro distinto que el primer empleador es relevante a la hora de contestar a la cuestión planteada, ya que los dos empleadores del litigio principal están domiciliados en un mismo Estado miembro.

80 Sobre ese particular, basta observar que por el motivo expuesto en el apartado anterior la tercera cuestión no es hipotética, puesto que parte de la cuestión tiene por objeto, según su propio tenor literal, la circunstancia de que el domicilio social de los empleadores en cuestión se encuentre en un mismo Estado miembro, lo cual se corresponde con los hechos del litigio principal, en el que, según los datos aportados por la resolución de remisión, tanto Martin-Meat como Martimpex son sociedades domiciliadas en Hungría.

– Sobre el fondo

81 De entrada, resulta oportuno notar que la tercera cuestión se ha planteado únicamente para el supuesto de que el Tribunal de Justicia contestara a la segunda cuestión en el sentido de que el carácter vinculante del certificado A1, en la extensión del mismo que se deriva de la contestación dada a la primera cuestión, puede quedar limitado por alguna de las circunstancias a que se refiere la segunda cuestión.

82 Ahora bien, es jurisprudencia reiterada que el procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero aporta a los segundos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para la solución del litigio que deban dirimir y permiten al Tribunal de Justicia llegar a una interpretación del Derecho de la Unión que sea útil para el juez nacional (véase, en ese sentido, el auto de 7 de septiembre de 2017, Alandžak y otros, C-187/17, no publicado, EU:C:2017:662, apartados 9 y 10).

83 Pues bien, tal como en esencia sostienen los Gobiernos austriaco y alemán y la Comisión, dado que la tercera cuestión versa sobre la amplitud del requisito establecido en el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 de que, para poder seguir sujeta a la legislación del Estado miembro en que el empleador ejerza normalmente sus actividades, la persona enviada no haya sido «enviada en sustitución de otra persona» (en lo sucesivo, «requisito de no sustitución»), está recayendo sobre el objeto mismo del asunto principal: mediante ella, el tribunal remitente desea dilucidar cuál de las interpretaciones defendidas por los dos Estados miembros que sometieron su controversia a la Comisión Administrativa debe primar, puesto que, según indican los autos que obran ante el Tribunal de Justicia, sus interpretaciones contradictorias sobre el alcance del requisito de no sustitución son el origen del desacuerdo entre las partes del litigio principal en relación con la legislación aplicable a los trabajadores en cuestión.

84 Además, el Gobierno austriaco sostiene que no cabe descartar que respecto de algunos de los numerosos trabajadores afectados la institución húngara competente no emitiera ningún formulario E101 ni A1 y que, por lo tanto, la interpretación del requisito de no sustitución sea directamente relevante a la hora de resolver el litigio principal en el caso de esos trabajadores.

85 Así las cosas, y aun cuando, tal como se desprende de las contestaciones dadas a las cuestiones primera y segunda, el tribunal remitente queda vinculado por los certificados A1 controvertidos en el litigio principal mientras no sean retirados por la institución húngara competente ni invalidados por los tribunales húngaros, sí procede contestar a la tercera cuestión.

86 En el asunto principal, durante el período comprendido entre 2007 y 2012 se envió a Austria a trabajadores de Martin-Meat para realizar labores de despiece en las instalaciones de Alpenrind. Del 1 de febrero de 2012 al 31 de enero de 2014, y por tanto también durante el período controvertido, se envió a Austria a trabajadores de Martimpex para realizar esas mismas labores. Desde el 1 de febrero de 2014 una serie de trabajadores de Martin-Meat volvió a realizar las mismas labores en las mismas instalaciones.

87 Por tanto, ha de analizarse, primero, si en un caso como el del litigio principal y durante el período controvertido se cumple el requisito de no sustitución y, segundo, si son relevantes en este contexto (y, de serlo, en qué medida) la ubicación del domicilio social de los empleadores en cuestión o la existencia en su caso de vínculos personales u organizativos entre ellos.

88 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 21 de septiembre de 2017, Comisión/Alemania, C-616/15, EU:C:2017:721, apartado 43 y la jurisprudencia en él citada).

89 En cuanto, en primer lugar, al tenor literal del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, en la redacción aplicable al comenzar el período controvertido, establecía 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 24 meses y de que dicha persona no sea enviada en sustitución de otra persona».

90 Así pues, del texto del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 y concretamente de la expresión «a condición de que», se desprende que la mera circunstancia de que un trabajador enviado sustituya a otra persona obsta para que el trabajador sustituto pueda seguir sujeto a la legislación del Estado miembro en que el empleador ejerce normalmente sus actividades y que el requisito de no sustitución se aplica acumulativamente al de duración máxima del trabajo en cuestión que se establece asimismo en la disposición.

91 Por otra parte, la falta de mención explícita en el texto de la disposición a los domicilios sociales de los empleadores respectivos o a la existencia en su caso de vínculos personales u organizativos entre ellos da a entender que esas circunstancias no resultan relevantes a la hora de interpretarla.

92 Además, por lo que se refiere al contexto en que se ubica el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, ha de notarse que, según su propio título, las normas que establece, incluida la de su apartado 1, son «normas particulares» de determinación de la legislación de seguridad social aplicable a las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento.

93 Tal como señala el artículo 11, apartado 3, letra a), del mismo Reglamento, y teniendo en cuenta que el artículo se dedica a las «Normas generales», las personas que, como los trabajadores del litigio principal, ejerzan una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro estarán sujetas a la legislación de ese Estado miembro.

94 Igualmente, en los considerandos 17 y 18 del Reglamento n.º 883/2004 se indica que, «por norma general», la legislación aplicable a las personas que realicen una actividad por cuenta ajena o propia en el territorio de un Estado miembro será la de dicho Estado miembro y que, en determinadas situaciones que justifiquen otros criterios de aplicabilidad, será preciso «establecer excepciones a esta norma general».

95 De ello se deduce que, dado que el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 constituye una excepción a la norma general aplicable para determinar la legislación en que quedarán subsumidas las personas que ejerzan una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro, habrá de interpretarse restrictivamente.

96 Por último, en cuanto a los objetivos perseguidos por el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 y, más en general, al marco jurídico en que se ubica esta disposición, ha de observarse que, si bien es cierto que esta establece una norma particular para determinar la legislación aplicable en caso de envío de trabajadores debido a que la situación específica de estos justifica en principio otro criterio de aplicabilidad, no lo es menos que el legislador de la Unión pretendía asimismo evitar que trabajadores enviados sucesivamente para realizar las mismas tareas pudieran acogerse a dicha norma particular.

97 Por otra parte, interpretar de manera distinta el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 en función del domicilio social respectivo de los empleadores en cuestión o de la existencia de vínculos personales u organizativos entre ellos podría menoscabar el objetivo, perseguido por el legislador de la Unión, de que en principio el trabajador quede sujeto a la legislación del Estado miembro en que ejerza su actividad.

98 Concretamente, tal como se señala en el considerando 17 del Reglamento n.º 883/2004, fue para garantizar del modo más eficaz posible la igualdad de trato de todas las personas que trabajen en el territorio de un Estado miembro por lo que se entendió que procedía determinar como legislación aplicable, por norma general, la del Estado miembro en el que el interesado realiza una actividad por cuenta ajena o propia. Además, en los considerandos 5 y 8 del mismo Reglamento se indica que, en el marco de la coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social, es preciso garantizar del modo más eficaz posible la igualdad de trato a las personas que trabajen en el territorio de un mismo Estado miembro.

99 De los razonamientos desarrollados en los apartados 89 a 98 anteriores se deduce que el uso repetido de trabajadores enviados a un mismo puesto, aun si el envío obedece a la iniciativa de empleadores distintos, no es conforme ni con el tenor literal ni los objetivos que persigue el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, ni con el contexto que rodea a dicha disposición, de tal modo que una persona enviada no podrá acogerse a la norma particular establecida en la disposición cuando sustituya a otro trabajador.

100 Habida cuenta de todos los razonamientos anteriores, procede contestar a la tercera cuestión que el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que un trabajador enviado por su empleador a otro Estado miembro para realizar un trabajo sea sustituido por otro trabajador enviado a su vez por otro empleador, ha de considerarse que al segundo se lo ha «enviado en sustitución de otra persona» a efectos de esa disposición, de modo que no podrá acogerse a la norma particular establecida en la disposición para seguir sujeto a la legislación del Estado miembro en que su empleador ejerza normalmente sus actividades. No es relevante a este respecto la circunstancia de que los empleadores de los dos trabajadores de que se trate tengan su domicilio social en el mismo Estado miembro o en su caso mantengan vínculos personales u organizativos.

Costas

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

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

1) **El artículo 5, apartado 1, en relación con el artículo 19, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, en la redacción que le dio el Reglamento (UE) n.º 1244/2010 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2010, debe interpretarse en el sentido de que los certificados A1 expedidos por la institución competente de un Estado miembro al amparo del artículo 12, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, en la redacción que le dio el Reglamento n.º 1244/2010, vinculan no solo a las instituciones del Estado miembro en que se ejerza la actividad sino también a los tribunales de este mismo Estado miembro.**

2) **El artículo 5, apartado 1, en relación con el artículo 19, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, en la redacción que le dio el Reglamento n.º 1244/2010, debe interpretarse en el sentido de que los certificados A1 expedidos por la institución competente de un Estado miembro al amparo del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, en la redacción que le dio el Reglamento n.º 1244/2010, vinculan tanto a las instituciones de seguridad social como a los tribunales del Estado miembro en que se ejerza la actividad mientras no sean retirados o invalidados por el Estado miembro en el que hayan sido emitidos, aun cuando las autoridades competentes de ese último Estado miembro y del Estado miembro en que se ejerza la actividad hayan elevado el asunto a la Comisión Administrativa de coordinación de los sistemas de seguridad social y esta haya llegado a la conclusión de que los certificados habían sido emitidos indebidamente y de que procedía retirarlos.**

   El artículo 5, apartado 1, en relación con el artículo 19, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, en la redacción que le dio el Reglamento n.º 1244/2010, debe interpretarse en el sentido de que los certificados A1 expedidos por la institución competente de un Estado miembro al amparo del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, en la redacción que le dio el Reglamento n.º 1244/2010, vinculan tanto a las instituciones de seguridad social como a los tribunales del Estado miembro en que se ejerza la actividad, en su caso con efecto retroactivo, aun cuando los certificados únicamente se hayan expedido después de que el segundo Estado miembro hubiera determinado la sujeción del trabajador en cuestión al seguro obligatorio con arreglo a su legislación.

3) **El artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, en la redacción que le dio el Reglamento n.º 1244/2010, debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que un trabajador enviado por su empleador a otro Estado miembro para realizar un trabajo sea sustituido por otro trabajador enviado a su vez por otro empleador, ha de considerarse que el segundo se ha «enviado en sustitución de otra persona» a efectos de esa disposición, de modo que no podrá acogerse a la norma particular establecida en la disposición para seguir sujeto a la legislación del Estado miembro en que su empleador ejerza normalmente sus actividades.**

   No es relevante a este respecto la circunstancia de que los empleadores de los dos trabajadores de que se trate tengan su domicilio social en el mismo Estado miembro o en su caso mantengan vínculos personales u organizativos.

Firmas