Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 20 de junio de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Libre prestación de servicios — Artículos 56 TFUE y 57 TFUE — Desplazamiento de nacionales de terceros países por una empresa de un Estado miembro para realizar trabajos en otro Estado miembro — Duración superior a 90 días dentro de un período de 180 días — Obligación de los trabajadores desplazados nacionales de terceros países de ser titulares de un permiso de residencia en el Estado miembro de acogida en caso de prestación de más de tres meses — Limitación del período de validez de los permisos de residencia expedidos — Cuantía de las tasas correspondientes a la solicitud de un permiso de residencia — Restricción a la libre prestación de servicios — Razones imperiosas de interés general — Proporcionalidad»

En el asunto C-540/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Middelburg, Países Bajos), mediante resolución de 11 de agosto de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de agosto de 2022, en el procedimiento entre

SN y otros

y

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis y D. Gratsias, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretaria: Sra. R. Stefanova-Kamisheva, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de septiembre de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de SN y otros, por los Sres. B. J. Maes y D. O. Wernsing, advocaten;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

– en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. K. Bulterman y A. Hanje y por el Sr. J. M. Hoogveld, en calidad de agentes;

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

– en nombre del Gobierno noruego, por las Sras. I. Collett y E. Eikeland y por el Sr. S. Hammersvik, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. L. Armati y A. Katsimerou y por los Sres. P.-J. Loewenthal y M. Mataija, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de noviembre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 56 TFUE y 57 TFUE.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por una parte, SN y otros trabajadores nacionales de terceros países, que habían sido puestos a disposición de una sociedad neerlandesa por una sociedad eslovaca, y, por otra parte, el Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado»), en relación con la obligación de esos trabajadores de obtener un permiso de residencia neerlandés y los requisitos para la concesión de tal permiso.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

CAAS

3 El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la Supresión Gradual de los Controles en las Fronteras Comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y que entró en vigor el 26 de marzo de 1995 (DO 2000, L 239, p. 19), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010 (DO 2010, L 85, p. 1), así como por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (DO 2013, L 182, p. 1) (en lo sucesivo, «CAAS»), define, en su artículo 1, el concepto de «extranjero» como «toda persona que no sea nacional de un Estado miembro de las Comunidades Europeas».

4 El artículo 21, apartado 1, del referido Convenio establece:

«Los extranjeros titulares de un permiso de residencia expedido por uno de los Estados miembros podrán, al amparo de dicho permiso y de un documento de viaje válido, circular libremente durante 90 días dentro de cualquier período de 180 días por el territorio de los demás Estados miembros, siempre que cumplan las condiciones de entrada contempladas en las letras a), c) y e) del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) [(DO 2006, L 105, p. 1)] y que no figuren en la lista nacional de no admisibles del Estado miembro de que se trate.»

Código de fronteras Schengen

5 El artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1; en lo sucesivo, «código de fronteras Schengen»), titulado «Condiciones de entrada para los nacionales de terceros países», que sustituyó al artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 562/2006, dispone:

«Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

a) estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera y que cumpla los siguientes criterios:
   i) seguirá siendo válido como mínimo tres meses después de la fecha prevista de partida del territorio de los Estados miembros. En casos de emergencia justificados, esta obligación podrá suprimirse,
   ii) deberá haberse expedido dentro de los diez años anteriores;

[…]

c) estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes, tanto para el período de estancia previsto como para el regreso al país de origen o el tránsito hacia un tercer país en el que su admisión esté garantizada, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios;

[…]

e) no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos.»

Directiva 96/71/CE

6 La Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 1997, L 18, p. 1), enuncia en su considerando 20:

«Considerando que la presente Directiva no afecta a los convenios celebrados por la Comunidad con países terceros ni a las leyes de los Estados miembros relativas al acceso a su territorio de prestadores de servicios de países terceros; que la presente Directiva no irá tampoco en perjuicio de las leyes nacionales relativas a las condiciones para la entrada, la residencia y el acceso al empleo de trabajadores nacionales de países terceros».

7 El artículo 1, apartado 1, de la referida Directiva dispone:

«La presente Directiva se aplicará a las empresas establecidas en un Estado miembro que, en el marco de una prestación de servicios transnacional, desplacen a trabajadores, según lo dispuesto en el apartado 3, en el territorio de un Estado miembro.»

Reglamento (CE) n.º 1030/2002

8 El artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (DO 2002, L 157, p. 1), establece:

«1. Los permisos de residencia expedidos por los Estados miembros a nacionales de terceros países se ajustarán a un modelo uniforme y tendrán espacio suficiente para la información mencionada en el anexo. […] Los Estados miembros podrán añadir al modelo uniforme, en el espacio destinado a tal efecto, datos de importancia relativos al tipo de permiso y a la situación jurídica del interesado, en particular para indicar si dicho interesado está autorizado a trabajar.

2. A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

a) "permiso de residencia": cualquier autorización expedida por las autoridades de un Estado miembro por la que se permita a un nacional de un tercer país permanecer legalmente en su territorio […]».

9 El artículo 2, apartado 1, del mencionado Reglamento prevé:

«Para el modelo uniforme de permiso de residencia se establecerán, de conformidad con el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 7, especificaciones técnicas adicionales […]».

Reglamento (CE) n.º 883/2004

10 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), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012 (DO 2012, L 149, p. 4), dispone en su artículo 12, apartado 1:

«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 enviada.»

Directiva 2004/38/CE

11 La Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35), establece en su artículo 3, apartado 1:

«La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.»

12 El artículo 9 de la referida Directiva dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros expedirán una tarjeta de residencia a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro cuando el período de residencia previsto sea superior a tres meses.»

Directiva 2006/123/CE

13 La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36), establece en su artículo 17, titulado «Excepciones adicionales a la libre prestación de servicios»:

«El artículo 16 [que concreta el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que están establecidos] no se aplicará:

[…]

9) en relación con los nacionales de terceros países que se desplazan a otro Estado miembro en el contexto de la prestación de un servicio, a la posibilidad de los Estados miembros de imponer la obligación de visado o de permiso de residencia a los nacionales de terceros países que no disfruten del régimen de equivalencia mutua previsto en el artículo 21 del [CAAS], o a la de imponer a los nacionales de terceros países la obligación de presentarse a las autoridades competentes del Estado miembro en el que se presta el servicio en el momento de su entrada o posteriormente;

[…]».

Directiva 2009/52/CE

14 Los considerandos 1 a 3 de la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2009, L 168, p. 24), tienen el siguiente tenor:

«(1) En la reunión celebrada los días 14 y 15 de diciembre de 2006, el Consejo Europeo acordó que debe reforzarse la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la lucha contra la inmigración clandestina y reconoció, en particular, que las medidas contra el empleo ilegal debían intensificarse en los Estados miembros y la Unión Europea.

(2) La posibilidad de encontrar trabajo en la UE sin poseer el estatuto legal exigido es uno de los principales factores de atracción de la inmigración clandestina en la UE. Así pues, la lucha contra la inmigración clandestina y la estancia ilegal debe incluir medidas que atajen ese factor de atracción.

(3) Tales medidas deben centrarse en la prohibición general del empleo de nacionales de terceros países que no tengan derecho a residir en la Unión Europea, y en la imposición de sanciones a los empleadores que no la respeten.»

15 De conformidad con el artículo 2, letra b), de la referida Directiva, a efectos específicos de esta, se entenderá por «nacional de un tercer país en situación irregular» «un nacional de un tercer país presente en el territorio de un Estado miembro que no cumpla, o haya dejado de cumplir, las condiciones necesarias para poder permanecer o residir en dicho Estado miembro».

16 El artículo 3, apartado 1, de la citada Directiva dispone:

«Los Estados miembros prohibirán el empleo de nacionales de terceros países en situación irregular.»

Directiva 2011/98/UE

17 La Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (DO 2011, L 343, p. 1), prevé en su artículo 1, apartado 1:

«La presente Directiva establece:

a) un procedimiento único de solicitud para la expedición de un permiso único que autorice a los nacionales de terceros países a residir con el fin de trabajar en el territorio de un Estado miembro, a fin de simplificar los procedimientos de admisión de estas personas y de facilitar el control de su estatuto, […]

[…]».

18 El artículo 3, apartado 2, de la citada Directiva tiene el siguiente tenor:

«La presente Directiva no se aplicará a los nacionales de terceros países:

[…]

c) que estén desplazados, mientras estén desplazados;

[…]».

19 El artículo 6 de la referida Directiva, titulado «Permiso único», dispone:

«1. Los Estados miembros expedirán el permiso único utilizando el modelo uniforme establecido en el Reglamento [n.º 1030/2002] e incluirán la información sobre el permiso de trabajo de conformidad con su anexo, letra a), punto 7.5-9.

Los Estados miembros podrán incluir en formato [papel] datos adicionales relacionados con la relación laboral del nacional de un tercer país (como, por ejemplo, el nombre y la dirección del empleador, el lugar de trabajo, el tipo de trabajo, las horas de trabajo, la remuneración, etc.), o bien almacenar tales datos en el formato electrónico al que se refieren el artículo 4 del Reglamento [n.º 1030/2002] y su anexo, letra a), punto 16.

2. Cuando expidan el permiso único, los Estados miembros no expedirán ningún permiso adicional como prueba de autorización de acceso al mercado de trabajo.»

20 El artículo 7 de la misma Directiva, titulado «Permisos de residencia expedidos con fines distintos de trabajo», establece:

«1. Cuando expidan los permisos de residencia de conformidad con el Reglamento [n.º 1030/2002], los Estados miembros incluirán la información sobre la autorización para trabajar, independientemente del tipo de permiso de que se trate.

Los Estados miembros podrán incluir en formato papel datos adicionales relacionados con la relación laboral del nacional de un tercer país (como, por ejemplo, el nombre y la dirección del empleador, el lugar de trabajo, el tipo de trabajo, las horas de trabajo, la remuneración, etc.), o bien almacenar tales datos en el formato electrónico al que se refieren el artículo 4 del Reglamento [n.º 1030/2002] y su anexo, letra a), punto 16.

2. Cuando expidan los permisos de residencia de conformidad con el Reglamento [n.º 1030/2002], los Estados miembros no expedirán ningún permiso adicional como prueba de autorización de acceso al mercado de trabajo.»

Directiva 2003/109/CE

21 El artículo 3, apartado 2, letra e), de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44), tiene el siguiente tenor:

«La presente Directiva no será aplicable a los nacionales de terceros países que:

[…]

e) residan exclusivamente por motivos de carácter temporal, por ejemplo, prestar servicios "au pair" o trabajar como temporeros, o bien por ser trabajadores por cuenta ajena desplazados por un prestador de servicios a efectos de prestar servicios transfronterizos, o bien por ser prestadores de servicios transfronterizos, o bien en los casos en que el permiso de residencia está limitado formalmente».

Directiva 2014/67/UE

22 El artículo 9, apartados 1 a 3, de la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO 2014, L 159, p. 11), titulado «Requisitos administrativos y medidas de control», establece:

«1. Los Estados miembros solo podrán imponer los requisitos administrativos y las medidas de control que sean necesarios para garantizar la supervisión efectiva del cumplimiento de las obligaciones que contemplan la presente Directiva y la Directiva [96/71], siempre que estén justificados y sean proporcionados de conformidad con el Derecho de la Unión.

Para ello, los Estados miembros podrán imponer, en particular, las medidas siguientes:

a) la obligación del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro de presentar una declaración simple a las autoridades nacionales competentes responsables, a más tardar cuando comience la prestación de servicios, en la lengua o una de las lenguas oficiales del Estado miembro de acogida, o en otra u otras lenguas aceptadas por el Estado miembro de acogida, que contenga la información pertinente necesaria para posibilitar los controles materiales en el lugar de trabajo, en particular:
   i) la identidad del prestador de servicios,
   ii) el número previsto de trabajadores desplazados claramente identificables,
   iii) las personas a las que hacen referencia las letras e) y f),
   iv) la duración previsible y las fechas previstas del comienzo y de la finalización del desplazamiento,
   v) la dirección o direcciones del lugar de trabajo, y
   vi) la naturaleza de los servicios que justifican el desplazamiento;

b) la obligación de conservar o poner a disposición o de guardar copias en papel o en formato electrónico del contrato de trabajo o un documento equivalente a tenor de la Directiva 91/533/CEE del Consejo[, de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación

laboral (DO 1991, L 288, p. 32)], incluida, cuando sea adecuado o pertinente, la información adicional a la que se refiere el artículo 4 de esa Directiva, las nóminas, las fichas con los horarios que indiquen el comienzo, el final y la duración del trabajo diario y los comprobantes del pago de salarios, o copias de los documentos equivalentes, durante el período de desplazamiento, en un lugar accesible y claramente identificado de su territorio, como puede ser el lugar de trabajo, a pie de obra o, en el caso de los trabajadores móviles del sector del transporte, la base de operaciones o el vehículo en el que se presta el servicio;

c) la obligación de entregar, en un plazo razonable, los documentos que contempla la letra b), una vez concluido el desplazamiento, a petición de las autoridades del Estado miembro de acogida;

d) la obligación de proporcionar una traducción de los documentos mencionados en la letra b) a la lengua o una de las lenguas oficiales del Estado miembro de acogida o a otra u otras lenguas aceptadas por el Estado miembro de acogida;

e) la obligación de designar una persona para que sirva de enlace con las autoridades competentes del Estado miembro de acogida en que se presten los servicios y para que envíe y reciba documentos o notificaciones, de ser necesario;

f) la obligación de designar una persona de contacto, si es necesario, que actúe como representante a través de la cual los interlocutores sociales pertinentes puedan intentar que el prestador de servicios participe en negociaciones colectivas en el Estado miembro de acogida, de acuerdo con el Derecho y las prácticas nacionales, durante el período en el que se presten los servicios. Esta persona podrá ser distinta de las personas a que hace referencia la letra e), y no tendrá que estar presente en el Estado miembro de acogida, aunque tiene que estar disponible previa solicitud razonable y justificada.

2. Los Estados miembros podrán imponer otros requisitos administrativos y medidas de control cuando surjan situaciones o nuevos elementos que permitan suponer que los requisitos administrativos y medidas de control existentes resultan insuficientes o ineficaces para garantizar la supervisión efectiva del cumplimiento de las obligaciones que contemplan la Directiva [96/71] y la presente Directiva, siempre que estén justificados y sean proporcionados.

3. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a las demás obligaciones derivadas de la legislación de la Unión, incluidas las derivadas de la Directiva 89/391/CEE del Consejo[,de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (DO 1989, L 183, p. 1),] y del [Reglamento n.º 883/2004], o de las derivadas del Derecho nacional respecto de la protección o empleo de los trabajadores, siempre que estas últimas sean igualmente aplicables a las empresas establecidas en el Estado miembro de que se trate y estén justificadas y sean proporcionadas.»

Derecho neerlandés

Ley sobre el Empleo de Extranjeros

23 El artículo 2, apartado 1, de la Wet arbeid vreemdelingen (Ley sobre el Empleo de Extranjeros), de 21 de diciembre de 1994 (Stb. 1994, n.º 959), establece lo siguiente:

«Queda prohibido que el empresario disponga la realización de trabajos en los Países Bajos por nacionales extranjeros que carezcan de un permiso de trabajo o de un permiso único que los autorice a trabajar para dicho empresario.»

Decreto de Aplicación de la Ley sobre el Empleo de Extranjeros

24 El artículo 1e, apartado 1, del Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Decreto de Aplicación de la Ley sobre el Empleo de Extranjeros), en su versión aplicable en la fecha de los hechos del litigio principal, dispone:

«La prohibición establecida en el artículo 2, apartado 1, de la Ley sobre el Empleo de Extranjeros no se aplica al nacional extranjero que, en el marco de una prestación de servicios transfronteriza, realice temporalmente un trabajo en los Países Bajos al servicio de un empresario que esté establecido en un Estado miembro de la Unión Europea distinto del Reino de los Países Bajos, en otro Estado que sea Parte contratante del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o en Suiza, siempre que:

a. el nacional extranjero de que se trate cumpla todos los requisitos de residencia, permiso de trabajo y seguridad social para realizar un trabajo en su condición de trabajador por cuenta ajena del empresario en el país en el que este esté establecido;

b. el nacional extranjero realice un trabajo análogo a aquel para el que esté cualificado en el país de establecimiento del empresario;

c. el nacional extranjero se limite a sustituir a otro extranjero que haya realizado un trabajo análogo sin rebasar la duración total de la prestación de servicios asumida, y

d. el empresario realice efectivamente actividades sustanciales […]».

Ley relativa a las Condiciones de Empleo de los Trabajadores Desplazados en la Unión Europea

25 A tenor del artículo 8, apartados 1 a 4, de la Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Ley relativa a las Condiciones de Empleo de los Trabajadores Desplazados en la Unión Europea), de 1 de junio de 2016 (Stb. 2016, n.º 219; en lo sucesivo, «WagwEU»):

«1. La empresa prestadora de servicios que desplace a un trabajador a los Países Bajos estará obligada a notificar este hecho al [Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministro de Asuntos Sociales y Empleo, Países Bajos)], bien por correo ordinario, bien por vía electrónica, antes del inicio de la actividad. La notificación de la empresa prestadora de servicios incluirá:

a. su identidad;

b. la identidad del destinatario de los servicios y la del trabajador desplazado;

c. la persona de contacto a que se refiere el artículo 7;

d. la identidad de la persona física o jurídica responsable del pago de los salarios;

e. la naturaleza y la duración prevista de la actividad;

f. la dirección del lugar de trabajo, y

g. las cotizaciones a los regímenes de seguridad social aplicables.

2. En caso de que la empresa prestadora de servicios que desplace a un trabajador a los Países Bajos facilite al destinatario de los servicios, antes del inicio de la actividad, una copia por correo ordinario o por vía electrónica de la notificación mencionada en el apartado 1, esta deberá contener, como mínimo, la información relativa a su identidad y a la del trabajador desplazado, la dirección del lugar de trabajo y la naturaleza y duración de la actividad.

3. El destinatario del servicio comprobará si la copia de la notificación a que se refiere el apartado 2 incluye la información mencionada en ese mismo apartado y notificará al [ministro de Asuntos Sociales y Empleo], ya sea por correo ordinario o por vía electrónica y, a más tardar, cinco días hábiles después del inicio de la actividad, cualquier inexactitud o la falta de recepción de la copia.

4. Los datos tratados por [el ministro de Asuntos Sociales y Empleo] en virtud del presente artículo se comunicarán a los órganos administrativos y de control en la medida en que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones relacionadas con la prestación transnacional de servicios.»

Decreto relativo a las Condiciones de Empleo de los Trabajadores Desplazados en la Unión Europea

26 El artículo 3, apartado 2, del Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Decreto relativo a las Condiciones de Empleo de los Trabajadores Desplazados en la Unión Europea) tiene el siguiente tenor:

«[El ministro de Asuntos Sociales y Empleo] podrá y, previa solicitud, deberá facilitar gratuitamente al Immigratie- en Naturalisatiedienst [(Servicio de Inmigración y Naturalización, Países Bajos) (en lo sucesivo, "IND")] los datos relativos a las empresas prestadoras de servicios, los destinatarios de servicios, las personas de contacto, las personas responsables del pago de los salarios y los trabajadores desplazados, que hayan sido tratados en relación con el artículo 8 de la [WagwEU], incluido el número nacional de identificación, en la medida en que dichos datos sean necesarios a efectos de las tareas relacionadas con la aplicación de la Vreemdelingenwet 2000 [(Ley de Extranjería de 2000)].»

27 En virtud del artículo 11, apartado 3, de dicho Decreto, la empresa prestadora de servicios facilitará, además de los datos mencionados en el artículo 8, apartado 1, de la WagwEU, la fecha de finalización del período de empleo legal.

Ley de Extranjería de 2000

28 El artículo 14, apartados 1, letra a), y 3, de la Ley de Extranjería de 2000 establece:

«1. [El Minister van Justitie en Veiligheid (ministro de Justicia y Seguridad, Países Bajos)] será competente para:

a. estimar, denegar o no tomar en consideración la solicitud de expedición de un permiso de residencia por tiempo determinado;

[…].

3. La concesión de un permiso de residencia de duración determinada estará sujeta a restricciones relacionadas con la finalidad para la que se autorice la residencia. Se podrán establecer asimismo requisitos adicionales en relación con el permiso. Las normas relativas a la concesión, modificación y renovación de oficio, restricciones y condiciones podrán establecerse mediante un reglamento administrativo o en virtud de dicho reglamento.»

Decreto de Extranjería de 2000

29 El artículo 3.31a, apartado 1, del Vreemdelingenbesluit 2000 (Decreto de Extranjería de 2000), de 23 de noviembre de 2000 (Stb. 2000, n.º 497), en su versión aplicable al litigio principal, tiene el siguiente tenor:

«El permiso de residencia ordinario de duración determinada podrá concederse, con sujeción a una restricción relacionada con la actividad desarrollada en el marco de la prestación de servicios transfronteriza a que se refiere el artículo 4.6 del Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 [(Decreto de Aplicación de la Ley sobre el Empleo de Extranjeros de 2022)], siempre que se haya efectuado la notificación mencionada en el artículo 8 de la [WagwEU], facilitando la información exigida en dicho artículo y en el artículo 11, apartado 3, [del Decreto relativo a las Condiciones de Empleo de los Trabajadores Desplazados en la Unión Europea].»

30 Con arreglo al artículo 3.4, apartado 1, letra i), del Decreto de Extranjería de 2000, en su versión aplicable al litigio principal:

«Las restricciones contempladas en el artículo 14, apartado 3, de la [Ley de Extranjería de 2000] se refieren a:

[…]

i. la prestación de servicios transfronteriza.»

31 En virtud del artículo 3.58, apartado 1, letra i), del referido Decreto y de la sección B5/3.1 de la Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular de Extranjería de 2000), de 2 de marzo de 2001 (Stcrt. 2001, n.º 64), en su versión aplicable en la fecha de los hechos del litigio principal, el IND expedirá el permiso de residencia correspondiente a una prestación de servicios transfronteriza por un período de validez igual a la duración de la actividad a que se refiere el artículo 1, apartado 2, del Decreto de Aplicación de la Ley sobre el Empleo de Extranjeros, en su versión aplicable en la fecha de los hechos del litigio principal, sin que pueda sobrepasar dos años.

Reglamento de Extranjería de 2000

32 El artículo 3.34 del Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Reglamento de Extranjería de 2000), de 18 de diciembre de 2000 (Stcrt. 2001, n.º 10), establece que un extranjero que no sea titular de un permiso de residencia temporal válido para el fin para el que se presenta la solicitud de residencia está sujeto al pago de una tasa por la tramitación de una solicitud de concesión, modificación o renovación de un permiso de residencia para la prestación de servicios transfronteriza.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

33 Los demandantes en el litigio principal, nacionales ucranianos, son titulares de un permiso de residencia temporal expedido por las autoridades eslovacas válido hasta el 21 de noviembre de 2020 inclusive. Trabajan para ROBI spol s.r.o., sociedad eslovaca, que los puso a disposición de Ivens NV, sociedad neerlandesa, para realizar una misión en el puerto de Róterdam (Países Bajos).

34 A tal fin, el 4 de diciembre de 2019, ROBI notificó a las autoridades neerlandesas competentes la naturaleza de la actividad para la que estaban desplazados los demandantes y su duración, inicialmente prevista del 6 de diciembre de 2019 al 4 de marzo de 2020. Mediante notificación de 28 de febrero de 2020, ROBI informó a dichas autoridades de la prolongación de esa actividad hasta el 31 de diciembre de 2021.

35 En la medida en que la duración prevista de la referida actividad superaba la duración del derecho de circulación de 90 días dentro de un período de 180 días del que disfrutan los extranjeros titulares de un permiso de residencia expedido por un Estado miembro en virtud del artículo 21, apartado 1, del CAAS, ROBI solicitó a las autoridades neerlandesas, el 6 de marzo de 2020, en nombre y por cuenta de cada uno de los demandantes en el litigio principal, la expedición de un permiso de residencia ordinario de duración determinada. La tramitación de cada una de estas solicitudes dio lugar al pago de tasas por una cuantía que ascendía, según la situación individual de los demandantes, a 290 o a 320 euros.

36 El IND, actuando en nombre del Secretario de Estado, expidió los permisos de residencia solicitados. No obstante, el período de validez de estos permisos de residencia se limitó al período de validez de los permisos de residencia temporal eslovacos expedidos a los demandantes en el litigio principal, es decir, una duración inferior a la de la actividad para la que estaba previsto desplazar a estos a los Países Bajos.

37 En una fecha no precisada por el órgano jurisdiccional remitente, los demandantes en el litigio principal presentaron reclamaciones contra cada una de las decisiones por las que se les concedía un permiso de residencia. Con tal motivo, impugnaron tanto la obligación de obtener un permiso de residencia para la prestación de servicios transfronterizos como el período de validez de los permisos de residencia expedidos y las tasas adeudadas por la tramitación de las solicitudes de dichos permisos.

38 Tras un examen de las referidas reclamaciones por parte del Comité Administrativo de Audiencias del IND, que tuvo lugar el 16 de marzo de 2021, el Secretario de Estado, mediante decisiones de 7 de abril de 2021, desestimó esas reclamaciones por infundadas.

39 El 7 de mayo de 2021, ROBI presentó ante las autoridades neerlandesas nuevas solicitudes de permiso de residencia en nombre y por cuenta de algunos de los demandantes en el litigio principal, en apoyo de las cuales alegó que las autoridades eslovacas habían concedido a estos nuevos permisos de residencia válidos hasta el 31 de marzo de 2022.

40 El IND, actuando en nombre del Secretario de Estado, estimó dichas solicitudes y concedió a los demandantes en cuestión permisos de residencia válidos hasta la fecha de finalización de la actividad notificada por ROBI a las autoridades neerlandesas, es decir, el 31 de diciembre de 2021.

41 Por otra parte, el 20 de mayo de 2022, ROBI presentó de nuevo solicitudes de permiso de residencia para varios de estos demandantes con el fin de destinarlos a otra actividad en los Países Bajos.

42 Paralelamente, los demandantes en el litigio principal interpusieron ante el órgano jurisdiccional remitente un recurso por el que solicitaban la anulación de las decisiones de 7 de abril de 2021, basándose en la infracción de los artículos 56 TFUE y 57 TFUE.

43 Ante dicho órgano jurisdiccional, los demandantes en el litigio principal niegan la obligación, en el marco de una prestación de servicios transfronteriza, de los trabajadores nacionales de terceros países empleados por una empresa prestadora de servicios establecida en un Estado miembro de poseer, además del permiso de residencia en ese Estado miembro, un permiso de residencia en el Estado miembro de realización de la prestación tras la expiración del período de 90 días a que se refiere el artículo 21, apartado 1, del CAAS. Sostienen que tal obligación se solapa con el procedimiento de notificación previa a la prestación de servicios transfronteriza. Consideran que la circunstancia de que la duración de los permisos de residencia que les fueron expedidos por las autoridades neerlandesas se limitara al período de validez de sus permisos de residencia eslovacos y a un máximo de dos años constituía una restricción injustificada a la libre prestación de servicios garantizada por los artículos 56 TFUE y 57 TFUE. Por último, alegan que la cuantía de las tasas a las que están sujetas las solicitudes de concesión de permisos de residencia en los Países Bajos no es conforme con el Derecho de la Unión, en la medida en que dicha cuantía es superior a la exigida para la obtención de los certificados de residencia legal que se expiden a los ciudadanos de la Unión. El Secretario de Estado rebate todas las alegaciones formuladas por los demandantes en el litigio principal.

44 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595), apartados 31 y 32, la Comisión Europea alegó que, en el marco de la libre prestación de servicios, todo prestador de servicios transmite a sus empleados el «derecho derivado» a recibir un permiso de residencia por el tiempo necesario para la ejecución de la prestación y que la decisión relativa al derecho de residencia tenía un carácter puramente formal y ese derecho debería reconocerse de forma automática. Pues bien, el Tribunal de Justicia declaró, en dicho asunto, que la República de Austria había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 49 CE, actualmente artículo 56 TFUE. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el derecho a la libre prestación de servicios, previsto en los artículos 56 TFUE y 57 TFUE, no confiere un «derecho de residencia derivado» a los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios transfronteriza.

45 En cualquier caso, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la obligación derivada del artículo 56 TFUE de eliminar cualquier restricción a la libre prestación de servicios se opone a que pueda exigirse la posesión de un permiso de residencia individual para el desplazamiento, a

un Estado miembro, de trabajadores de un tercer país, asalariados de una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro, cuando, como en el caso de autos, la normativa nacional ya exige que el desplazamiento de trabajadores nacionales de terceros países por un empresario establecido en otro Estado miembro sea objeto de una notificación que contenga la misma información que la necesaria para la concesión de un permiso de residencia en el Estado miembro de acogida. En efecto, a su entender, aun cuando la exigencia de un permiso de residencia solo se aplica tras la expiración de un período de 90 días, no es menos cierto que tal exigencia podría asimilarse a una autorización previa, procedimiento que puede constituir una restricción a la libre prestación de servicios.

46 Por último, si se considera que puede exigirse tal permiso de residencia, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, por una parte, si la legislación neerlandesa puede limitar el período de validez de dicho permiso al período de validez del permiso de trabajo y de residencia en el Estado miembro en el que está establecida la empresa prestadora de servicios, sin que pueda exceder de una duración máxima de dos años, y, por otra parte, si el solicitante de dicho permiso de residencia puede estar obligado a pagar tasas cuyo cuantía es cinco veces superior a la cuantía de las tasas que se exigen por la expedición a un ciudadano de la Unión de un certificado de residencia legal.

47 En estas circunstancias, el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Middelburg, Países Bajos) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Comprende la libre prestación de servicios garantizada por los artículos 56 TFUE y 57 TFUE un derecho de residencia en un Estado miembro, derivado de aquel derecho, a favor de los trabajadores de terceros países que pueden ser empleados en dicho Estado miembro por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro?

2) En caso de respuesta negativa, ¿se opone el artículo 56 TFUE a que, en caso de que la duración de la prestación de servicios sea superior a tres meses, exista una obligación de solicitar un permiso de residencia por cada trabajador individual, además de una simple obligación de notificación a cargo de la empresa prestadora de servicios?

3) En caso de respuesta negativa, ¿se opone el artículo 56 TFUE
   a) a una disposición legal nacional según la cual el período de validez de tal permiso de residencia, con independencia de la duración de la prestación de servicios, no puede ser superior a dos años;
   b) a que se limite el período de validez de dicho permiso de residencia al período de validez del permiso de trabajo y residencia en el Estado miembro de establecimiento de la empresa prestadora de servicios;
   c) al cobro de tasas por solicitud (de prórroga) cuya cuantía es igual a las tasas adeudadas por un permiso ordinario de trabajo para el nacional de un tercer país, pero cinco veces superior al importe de las tasas correspondientes a un certificado de residencia legal expedido a un ciudadano de la Unión?»

Primera cuestión prejudicial

48 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la libre prestación de servicios, garantizada por los artículos 56 TFUE y 57 TFUE, debe interpretarse en el sentido de que a los trabajadores nacionales de terceros países desplazados a un Estado miembro por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro debe automáticamente reconocérseles un «derecho de residencia derivado».

49 A este respecto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente emplea el concepto de «derecho de residencia derivado» refiriéndose a un derecho de residencia de los trabajadores desplazados nacionales de un tercer país que generaría el ejercicio por su empleador de su derecho a la libre prestación de servicios y cuya existencia había sido invocada por la Comisión en el asunto que dio lugar a la sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595).

50 Pues bien, aunque en dicha sentencia el Tribunal de Justicia estimó el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión, no reconoció la existencia de tal derecho de residencia. En efecto, al declarar que el Estado miembro en cuestión había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del derecho a la libre prestación de servicios, el Tribunal de Justicia señaló, según su enfoque habitual, por una parte, que determinados aspectos de la normativa controvertida generaban restricciones a la libre prestación de servicios y, por otra parte, que esas restricciones excedían de lo necesario para la consecución de los objetivos de interés general invocados por ese Estado miembro.

51 Es cierto que, como ha subrayado el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, el concepto de «derecho de residencia derivado» remite, con carácter más general, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, en materia de ciudadanía, a los nacionales de terceros países, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que no puedan disfrutar, en virtud de las disposiciones de la Directiva 2004/38, de un derecho de residencia en el Estado miembro del que ese ciudadano es nacional, puede reconocérseles, en determinados casos, un «derecho derivado» sobre la base del artículo 21 TFUE, apartado 1 (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 23, y de 12 de julio de 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, apartado 27 y jurisprudencia citada).

52 Sin embargo, procede recordar que esa solución se basa en la consideración de que la inexistencia de un derecho de residencia derivado en favor de dicho nacional de un tercer Estado podría disuadir al ciudadano de la Unión de salir del Estado miembro del que es nacional para ejercer su derecho de residencia, en virtud del artículo 21 TFUE, apartado 1, en otro Estado miembro, ante la incertidumbre de si podrá continuar, en su Estado miembro de origen, la convivencia familiar desarrollada o consolidada, con el nacional de un tercer Estado, en el Estado miembro de acogida con ocasión de una residencia efectiva (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, apartado 28 y jurisprudencia citada).

53 De ello se deduce que el derecho de residencia derivado, en el sentido de dicha jurisprudencia, se basa en el derecho, consagrado en el artículo 21 TFUE, apartado 1, de una persona física, ciudadano de la Unión, a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Pues bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 36 de sus conclusiones, este derecho no atañe a las empresas, que pueden invocar la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios, consagradas, respectivamente, en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

54 Además, como subraya, en esencia, el Abogado General en el punto 37 de sus conclusiones, las relaciones entre los miembros de primer grado de una misma familia o entre las personas que han desarrollado o consolidado relaciones análogas, todos los cuales disfrutan del derecho fundamental al respeto de la vida privada y familiar, garantizado por el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no son comparables a las relaciones entre una empresa y sus trabajadores. Por consiguiente, no cabe deducir, ni siquiera por analogía, de la jurisprudencia mencionada en el apartado 51 de la presente sentencia que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, deba reconocerse automáticamente a todo trabajador nacional de un tercer país enviado por una empresa a otro Estado miembro para efectuar en él una prestación de servicios en su nombre un derecho de residencia en ese Estado miembro mientras dure esa prestación.

55 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 56 TFUE y 57 TFUE deben interpretarse en el sentido de que a los trabajadores nacionales de terceros países desplazados a un Estado miembro por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro no debe automáticamente reconocérseles un «derecho de residencia derivado», ya sea en el Estado miembro en el que están empleados o en aquel al que han sido desplazados.

Segunda cuestión prejudicial

56 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que prevé que, en el supuesto de que una empresa establecida en otro Estado miembro realice en el primer Estado miembro una prestación de servicios cuya duración sea superior a tres meses, dicha empresa está obligada no solo a notificar la prestación de servicios a las autoridades del primer Estado miembro, sino también a obtener un permiso de residencia para cada trabajador nacional de un tercer país que pretende desplazar a ese Estado miembro.

57 Para empezar, procede recordar que, por una parte, como se desprende de la respuesta a la primera cuestión prejudicial, el ejercicio por un empresario establecido en un Estado miembro de su derecho a la libre prestación de servicios no genera, en favor de los trabajadores nacionales de terceros países que desplaza a tal fin a otro Estado miembro, un derecho a residir en el territorio de ese Estado miembro que les sea propio. Por consiguiente, esta segunda cuestión prejudicial debe examinarse teniendo en cuenta únicamente los efectos que puede producir una normativa, como la controvertida en el litigio principal, sobre el derecho a la libre prestación de servicios del que goza dicho empresario.

58 Por otra parte, si bien, en su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se ha referido no solo a la obligación de que la empresa prestadora de servicios solicite un permiso de residencia para cada trabajador que pretenda desplazar, sino también a la obligación de que la empresa de que se trate notifique la prestación de servicios, de la petición de decisión prejudicial se desprende que las dudas del órgano jurisdiccional remitente no atañen a la compatibilidad con el artículo 56 TFUE de esta segunda obligación, considerada aisladamente, sino a la obligación de obtener un permiso de residencia en la medida en que tal obligación se añade a la de notificar la prestación de servicios.

59 A este respecto, procede recordar que la libre prestación de servicios, garantizada por los artículos 56 TFUE y 57 TFUE, al igual que las demás libertades de circulación, solo se aplica a los ámbitos que no hayan sido armonizados con carácter exhaustivo (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, apartado 57 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, para responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente, es preciso comenzar examinando si una normativa como la mencionada por el órgano jurisdiccional remitente en su cuestión pertenece a un ámbito que ha sido armonizado con carácter exhaustivo o, al menos, a un aspecto de un ámbito que ha sido objeto de tal armonización.

60 En el caso de autos, la normativa nacional controvertida en el litigio principal versa sobre el derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena nacionales de un país tercero, legalmente empleados en un Estado miembro, pero desplazados a otro Estado miembro para realizar una prestación de servicios. Por tanto, en la medida en que se dirige a los trabajadores por cuenta ajena desplazados al territorio de otro Estado miembro, esa normativa puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/71 y de la Directiva 2006/123, así como, en cuanto atañe al derecho de residencia de nacionales de terceros países, en los ámbitos de aplicación del Reglamento n.º 1030/2002, de la Directiva 2003/109 y del CAAS.

61 Sin embargo, por lo que respecta, en primer lugar, a la Directiva 96/71, si bien es cierto que esta puede aplicarse a los trabajadores desplazados nacionales de terceros países por lo que atañe a los derechos que establece, no es menos cierto que, de conformidad con su considerando 20, esta Directiva no va en perjuicio de las leyes nacionales relativas a las condiciones para la entrada, la residencia y el acceso al empleo de trabajadores nacionales de terceros países.

62 A continuación, por lo que respecta a la Directiva 2006/123, consta ciertamente que, cuando una prestación de servicios está comprendida en el ámbito de aplicación de esta Directiva, no procede examinar la medida nacional en cuestión a la luz del artículo 56 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES, C-278/22, EU:C:2023:1026, apartado 55). Sin embargo, del artículo 17, punto 9, de la referida Directiva se desprende que esta no se aplica a los nacionales de terceros países que se desplazan a otro Estado miembro en el contexto de la prestación de un servicio.

63 Por otra parte, si bien el Reglamento n.º 1030/2002 estableció un modelo uniforme de permiso de residencia para los nacionales de terceros países, del tenor del artículo 1, apartado 2, letra a), de dicho Reglamento se desprende que los permisos expedidos por un Estado miembro solo son válidos en su territorio

64 Asimismo, el artículo 3, apartado 2, letra e), de la Directiva 2003/109 menciona expresamente que esta no se dirige a los nacionales de terceros países que residan exclusivamente por motivos de carácter temporal, por ejemplo como trabajadores por cuenta ajena desplazados por un prestador de servicios a efectos de prestar servicios transfronterizos.

65 Por último, el artículo 21, apartado 1, del CAAS establece que los extranjeros titulares de un permiso de residencia expedido por uno de los Estados miembros podrán, en tanto en cuanto dicho permiso sea válido y dispongan de un documento de viaje válido, circular libremente durante 90 días dentro de cualquier período de 180 días por el territorio de los demás Estados miembros, siempre que cumplan las condiciones de entrada contempladas en el artículo 6, apartado 1, letras a), c) y e), del código de fronteras Schengen y que no figuren en la lista nacional de no admisibles del Estado miembro de que se trate. En cambio, las estancias de más de 90 días

dentro de un período de 180 días siguen siendo competencia exclusiva de los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de marzo de 2017, X y X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, apartados 44 y 51).

66 De ello se deduce que la materia relativa a la entrada y residencia de los nacionales de terceros países en el territorio de un Estado miembro, en el marco de un desplazamiento realizado por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro, está comprendida en un ámbito que no ha sido objeto de armonización al nivel del Derecho de la Unión y que, por consiguiente, una normativa como la controvertida en el litigio principal puede apreciarse a la luz de las disposiciones del artículo 56 TFUE (véase, por analogía, la sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, apartados 59 y 60).

67 En virtud del artículo 56 TFUE, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación. Constituyen, en particular, tales restricciones, las normativas nacionales que entrañan cargas administrativas o económicas adicionales o que dificultan más la prestación de servicios entre Estados miembros que la puramente interna en un Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania, C-591/17, EU:C:2019:504, apartados 135 y 136 y jurisprudencia citada) y que, por ello, pueden hacer menos atractivas las actividades de los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros en los que prestan legalmente sus servicios.

68 En cambio, con arreglo al artículo 57 TFUE, el derecho a la libre prestación de servicios confiere al prestador, a efectos de la realización de dicha prestación, el derecho a ejercer temporalmente su actividad en el Estado miembro donde se lleve a cabo la prestación en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales. En consecuencia, no están comprendidas, en principio, en el concepto de restricción las medidas que afectan del mismo modo a la realización de la prestación de servicios entre Estados miembros y a la interna en un Estado miembro y cuyo único efecto es encarecer el coste de la prestación de que se trate independientemente del prestador que la realice (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2019, Austria/Alemania, C-591/17, EU:C:2019:504, apartado 137 y jurisprudencia citada).

69 Dicho esto, para no privar de eficacia al artículo 56 TFUE, la legislación de un Estado miembro aplicable a los prestadores de servicios establecidos en ese Estado miembro no puede aplicarse íntegramente de la misma manera a las actividades transfronterizas (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de diciembre de 1981, Webb, 279/80, EU:C:1981:314, apartado 16; de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, EU:C:1991:331, apartado 13, y de 24 de enero de 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, apartado 17).

70 Por consiguiente, deben considerarse restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión las medidas que afecten a la realización de las prestaciones de servicios en el territorio de un Estado miembro que, aunque sean indistintamente aplicables, no tengan en cuenta los requisitos a los que las actividades de los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro, en el que prestan legalmente servicios análogos, ya están sujetas en ese Estado y que, por ello, pueden prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades de dichos prestadores en el referido territorio.

71 En el caso de autos, es cierto que la normativa controvertida, que afecta a la realización de las prestaciones de servicios en el territorio nacional, debe considerarse indistintamente aplicable en la medida en que no solo somete a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado

miembro, sino también a los establecidos en el territorio nacional, a la obligación de asegurarse de que los trabajadores nacionales de terceros países a los que emplean poseen un permiso de residencia.

72 No es menos cierto que, en el supuesto de que la duración de las prestaciones de servicios realizadas por las empresas establecidas en otro Estado miembro sea superior a tres meses, esa normativa impone a dichas empresas el cumplimiento de formalidades adicionales respecto de aquellas a las que, con arreglo a la Directiva 2009/52, ya están sujetas por el Estado miembro en el que están establecidas a efectos de emplear, para las necesidades de su actividad, a nacionales de terceros países.

73 Al tener por efecto hacer más difícil la prestación de servicios entre Estados miembros que la puramente interna en un Estado miembro, debe considerarse que tal normativa establece una restricción a la libre prestación de servicios, en el sentido de los artículos 56 TFUE y 57 TFUE, aun cuando los prestadores de servicios establecidos en el territorio nacional también estén obligados a solicitar un permiso de residencia para emplear a trabajadores nacionales de terceros países con el fin de realizar una prestación de servicios análoga en dicho territorio.

74 Según reiterada jurisprudencia, una normativa nacional indistintamente aplicable puede estar justificada, a pesar del efecto restrictivo para la libre prestación de servicios que produce, si persigue una razón imperiosa de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de enero de 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, apartado 19).

75 No obstante, tal justificación solo puede admitirse si, por una parte, el interés que la normativa controvertida pretende proteger no queda salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido (sentencias de 11 de septiembre de 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, apartado 48; de 10 de marzo de 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, apartado 100, y de 14 de noviembre de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche y otros, C-18/17, EU:C:2018:904, apartado 46).

76 Por otra parte, de conformidad con el principio de proporcionalidad, dicha normativa debe ser adecuada para alcanzar el objetivo que persigue, lo que implica que responda verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Memoria y Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, apartado 52), y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, apartado 37).

77 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el Gobierno neerlandés ha invocado cuatro justificaciones, que se refieren, en primer lugar, a la necesidad de proteger el acceso al mercado laboral nacional, en segundo lugar, a la necesidad de comprobar si un prestador de servicios establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se realiza la prestación no utiliza la libre prestación de servicios para un fin distinto de la realización de dicha prestación, en tercer lugar, al respeto del derecho a la seguridad jurídica de los trabajadores desplazados, en la medida en que la concesión a estos últimos de un documento de residencia les permitiría probar que no residen de manera ilegal en el territorio del Estado miembro al que han sido desplazados, y, en cuarto lugar, a la necesidad de controlar que el trabajador desplazado no representa una amenaza para el orden público.

78 Por lo que respecta, en primer lugar, a la protección del acceso al mercado laboral nacional, es cierto que la preocupación por evitar perturbaciones en el mercado laboral constituye una razón imperiosa de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche y otros, C-18/17, EU:C:2018:904, apartado 48 y jurisprudencia citada), siempre que esta preocupación no se exprese respecto de los ciudadanos de la Unión, que disfrutan, de conformidad con el artículo 45 TFUE, apartado 3, letra c), del derecho, sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, de residir en otro Estado miembro con el fin de ejercer en él un empleo, sino de los nacionales de terceros países.

79 Sin embargo, procede señalar que, en cualquier caso, no puede considerarse que una legislación nacional que se aplica no solo a los nacionales de terceros países desplazados temporalmente para ejercer, en el marco de una operación de colocación o de puesta a disposición de trabajadores, las tareas que se les encomiendan bajo el control y la autoridad de una empresa instalada en el Estado miembro de acogida, sino también, como en el asunto principal, a los nacionales de terceros países desplazados por la empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro para efectuar bajo su control y autoridad, una prestación de servicios distinta del préstamo de mano de obra persiga tal objetivo de manera congruente.

80 En efecto, mientras que los trabajadores afectados por una operación de colocación o puesta a disposición de mano de obra son activos en el mercado de trabajo del Estado miembro al que han sido desplazados a ese efecto, los que han sido desplazados para realizar, bajo el control y la autoridad de su empresario, una prestación distinta del préstamo de mano de obra no pretenden acceder a ese mercado, ya que realizan sus tareas bajo el control y la autoridad de su empresario y regresan a su país de origen después de haber concluido su misión (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche y otros, C-18/17, EU:C:2018:904, apartado 48 y jurisprudencia citada).

81 En estas circunstancias, la restricción a la libre prestación de servicios constatada en el apartado 73 de la presente sentencia no puede justificarse por la razón imperiosa de interés general de evitar perturbaciones en el mercado de trabajo.

82 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la necesidad de comprobar si las empresas establecidas en un Estado miembro distinto de aquel en el que realizan su prestación utilizan la libre prestación de servicios para fines distintos de la realización de dicha prestación, el Tribunal de Justicia ya ha admitido que un Estado miembro puede controlar que tales empresas no utilicen la libre prestación de servicios con un fin que no sea la realización de la prestación de que se trate, como, por ejemplo, transferir a su personal para facilitar su colocación o garantizar su disponibilidad (sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, apartado 56), y ello a pesar de que la libre circulación de los trabajadores, tal como se garantiza en el artículo 45 TFUE, se aplica únicamente a los trabajadores de los Estados miembros.

83 Sin embargo, la normativa nacional controvertida en el litigio principal exige ya a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro que notifiquen a las autoridades nacionales la prestación de servicios y, con motivo de esto, como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, la identidad de los trabajadores que pretenden desplazar, así como la naturaleza y la duración de la actividad. Pues bien, tal exigencia, que, en caso necesario, podría verse reforzada por la obligación de facilitar otra información, siempre que, de conformidad con el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2014/67, dicha información esté justificada y sea proporcionada, ya ofrece a esas autoridades garantías en cuanto a la legalidad de la presencia en

su territorio de los trabajadores desplazados y, por tanto, del ejercicio por las empresas de que se trata de su derecho a la libre prestación de servicios, y ello de manera menos restrictiva e igualmente eficaz que la exigencia del permiso de residencia (véanse, por analogía, las sentencias de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, apartado 52, y de 14 de noviembre de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche y otros, C-18/17, EU:C:2018:904, apartado 50).

84 Por consiguiente, la restricción a la libre prestación de servicios, constatada en el apartado 73 de la presente sentencia, tampoco puede justificarse por la razón imperiosa de interés general consistente en comprobar si las empresas establecidas en un Estado miembro distinto de aquel en el que realizan su prestación utilizan la libre prestación de servicios para un fin que no sea la realización de dicha prestación.

85 En lo que atañe, en tercer lugar, a garantizar la seguridad jurídica de los trabajadores desplazados permitiéndoles demostrar más fácilmente que están desplazados en el territorio del Estado miembro de la realización de la prestación de servicio en condiciones legales y, por tanto, que residen en dicho territorio legalmente, es preciso admitir que tal objetivo constituye una razón imperiosa de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de enero de 2006, Comisión/Alemania, C-244/04, EU:C:2006:49, apartados 47 a 49).

86 Pues bien, procede señalar asimismo, por lo que respecta a la proporcionalidad de tal medida, que, por una parte, obligar a las empresas prestadoras de servicios establecidas en un Estado miembro distinto de aquel en el que realizan su prestación a solicitar un permiso de residencia para cada trabajador nacional de un tercer país al que dichas empresas se propongan desplazar, con el fin de que dispongan materialmente de un documento seguro, constituye una medida apta para alcanzar los objetivos de mejora de la seguridad jurídica de los trabajadores desplazados. En efecto, este permiso, que debe expedirse, de conformidad con los artículos 1, apartado 1, y 2, apartado 1, del Reglamento n.º 1030/2002, sobre la base del modelo uniforme previsto por este y de las especificaciones técnicas adicionales adoptadas con arreglo al procedimiento previsto por dicho Reglamento, garantiza el reconocimiento por parte de la autoridad pública del derecho a residir en el territorio nacional de un nacional extranjero mayor de edad y prueba que los trabajadores desplazados tienen derecho a residir en el Estado miembro de acogida.

87 Es cierto que estos trabajadores ya disponen, en principio, de un permiso único, en el sentido de la Directiva 2011/98, expedido sobre la base del modelo uniforme previsto por el Reglamento n.º 1030/2002, en el que figuran, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la referida Directiva, la información sobre el permiso de trabajo de que gozan en el Estado miembro en el que está establecido su empresario. En su defecto, dispondrán de un permiso de residencia expedido con fines distintos de trabajo, previsto en el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva, expedido con arreglo al Reglamento n.º 1030/2002 y en el que se indique que están autorizados a trabajar en el Estado miembro en el que está establecido su empresario. Pues bien, del artículo 2 del mencionado Reglamento se desprende que los documentos emitidos sobre la base del modelo uniforme previsto por ese Reglamento deberán cumplir normas de prevención reforzadas contra imitaciones y falsificaciones.

88 No obstante, dado que el legislador de la Unión previó expresamente, en el artículo 3, apartado 2, letra c), de la Directiva 2011/98, que esta no se aplicará a los nacionales de terceros países desplazados mientras estén desplazados y, en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 1030/2002, que los permisos de residencia expedidos con arreglo a este solo son válidos para el territorio del Estado miembro que lo expidió, no puede reprocharse a los demás Estados

miembros que exijan a los trabajadores desplazados, nacionales de terceros países, que obtengan un documento seguro expedido por sus propios servicios. Por lo demás, el hecho de que un trabajador, nacional de un país tercero, disponga en un Estado miembro de un permiso de residencia y de un permiso de trabajo no implica necesariamente que dicho trabajador pueda residir en otro Estado miembro, aun cuando haya sido desplazado allí para realizar una prestación de servicios, ya que ese otro Estado miembro puede supeditar dicho desplazamiento al cumplimiento de determinadas exigencias, siempre que se cumplan los requisitos recordados en los apartados 74 a 76 de la presente sentencia.

89 Por otra parte, no parece que la normativa controvertida en el litigio principal vaya más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo identificado en el apartado 85 de la presente sentencia. En efecto, según las indicaciones del órgano jurisdiccional remitente, esta normativa se limita a exigir a las empresas prestadoras de servicios, a efectos de obtener un permiso de residencia para los trabajadores nacionales de terceros países que pretendan desplazar durante más de tres meses, que hayan notificado previamente la prestación de servicios en cuestión a las autoridades competentes y que les hayan comunicado los permisos de residencia de que disponen esos trabajadores en el Estado miembro en el que están establecidas, así como su contrato de trabajo.

90 Pues bien, la obligación de notificar previamente la prestación de servicios forma parte de aquellas obligaciones cuyo cumplimiento puede exigir un Estado miembro cuando una empresa prestadora de servicios pretende ejercer su derecho a la libre prestación de servicios, mientras que la obligación de comunicar los permisos de residencia y los contratos de trabajo de los trabajadores desplazados es necesaria para comprobar que los trabajadores de que se trata pueden considerarse desplazados en condiciones legales y, por ello, participantes en la prestación de servicios de que se trata.

91 En particular, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que un Estado miembro puede exigir a las empresas prestadoras de servicios instaladas en otro Estado miembro que le notifiquen las prestaciones de servicios que pretenden realizar en su territorio y que le faciliten, con tal motivo, los documentos necesarios para comprobar que los trabajadores que pretenden desplazar con ese motivo se encuentran en situación regular, especialmente en cuestiones de residencia, permiso de trabajo y cobertura social, en el Estado miembro en el que dicha empresa los tenga en plantilla (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de enero de 2006, Comisión/Alemania, C-244/04, EU:C:2006:49, apartados 40 y 41 y jurisprudencia citada).

92 Por consiguiente, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal puede estar justificada por el objetivo de mejorar la seguridad jurídica de los trabajadores desplazados y facilitar los controles de la Administración y, habida cuenta de los requisitos de concesión de los permisos de residencia descritos por el órgano jurisdiccional remitente, debe considerarse proporcionada.

93 Por lo que respecta, en cuarto lugar, a la justificación basada en la necesidad de controlar que el trabajador de que se trata no representa una amenaza para el orden público, para empezar, cabe señalar que el artículo 52 TFUE, apartado 1, al que remite el artículo 62 TFUE, se refiere expresamente a la protección del orden público como motivo que puede justificar una restricción a la libre prestación de servicios.

94 Es cierto que, según reiterada jurisprudencia, los motivos relacionados con el orden público solo pueden invocarse frente a una persona en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a algún interés fundamental de la sociedad y, además, no pueden servir a fines puramente económicos (véase, por analogía, la sentencia de 2 de marzo de 2023, PrivatBank y otros, C-78/21, EU:C:2023:137, apartado 62).

95 Sin embargo, no es menos cierto que los Estados miembros deben poder proceder a tal control. Por consiguiente, debe considerarse que el objetivo basado en la necesidad de controlar que el trabajador de que se trate no representa una amenaza para el orden público puede justificar una restricción a la libre prestación de servicios.

96 Pues bien, por lo que respecta a la conformidad con el principio de proporcionalidad de una medida consistente en obligar a las empresas establecidas en otro Estado miembro a solicitar y obtener un permiso de residencia para cada trabajador nacional de un tercer país al que pretendan desplazar al Estado miembro de acogida con el fin de realizar una prestación de servicios de una duración superior a tres meses, además de que tal obligación parece adecuada para alcanzar este objetivo, no puede considerarse que vaya más allá de lo necesario a tal fin siempre que lleve a denegar la residencia únicamente a personas que representen una amenaza real y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de enero de 2010, Comisión/Alemania, C-546/07, EU:C:2010:25, apartado 49, y de 14 de febrero de 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, apartado 67).

97 Esta interpretación no queda desvirtuada ni por la eventual existencia de requisitos análogos en el Estado miembro en el que está establecida la empresa prestadora de servicios ni por la posibilidad, puesta de relieve en la sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595), apartado 66, de proceder a un control de la inexistencia de amenaza para el orden público sobre la base de la información obtenida durante el procedimiento de notificación.

98 Es cierto que la concesión de un permiso de residencia a trabajadores nacionales de países terceros ya ha podido estar sujeta, en el Estado miembro en el que está establecida la empresa que pretende efectuar su desplazamiento, a un control de la inexistencia de riesgo de perturbación del orden público. Sin embargo, dado que la evaluación de la amenaza que puede representar una persona para el orden público puede variar de un país a otro y de un momento a otro (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, apartado 34), la existencia de tal control no puede privar de pertinencia a la realización, por parte del Estado miembro en el que debe efectuarse la prestación de servicios, de un control de que la estancia del interesado en su territorio no genera un riesgo de perjuicio para su propio orden público, aun cuando, de conformidad con el artículo 21, apartado 1, del CAAS, ese control solo se produzca una vez transcurrido un plazo de tres meses.

99 En cuanto a la sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595), apartado 66, es cierto que, con ocasión de esta, el Tribunal de Justicia consideró que la protección del orden público no puede justificar una norma que excluya cualquier posibilidad de regularización de los trabajadores desplazados nacionales de terceros países en caso de entrada ilegal en el territorio del Estado miembro de acogida, ya que, gracias a la información facilitada en el marco de la declaración previa al desplazamiento, las autoridades nacionales competentes ya podían adoptar, caso por caso, las medidas necesarias si se ponía de manifiesto que un trabajador nacional de un tercer país cuyo desplazamiento se pretendía constituía una amenaza para el orden público y la seguridad pública, antes de que este entrase en el territorio nacional.

100 Sin embargo, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia no consideró que la exigencia de que el trabajador desplazado dispusiera de un permiso de residencia expedido por el Estado miembro de acogida fuera, en sí misma, contraria al Derecho de la Unión. En efecto, tal exigencia, en la medida en que puede permitir a un Estado miembro recabar o verificar información que, en el marco del procedimiento de notificación, no podría ser recabada o verificada, conserva un interés específico a la luz del objetivo de prevención de las amenazas de perturbación del orden público, que tiene por objeto, en particular, cumplir diferentes obligaciones positivas a cargo de los poderes públicos que puedan derivarse de los derechos garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales.

101 En particular, a diferencia del procedimiento de notificación, que se basa en un control sobre la base de la información recibida o que ya se posee, el procedimiento de permiso de residencia, en la medida en que exija que el interesado se presente físicamente en los locales de una autoridad competente, puede permitir una comprobación exhaustiva de su identidad, lo cual reviste especial importancia en materia de lucha contra las amenazas de perturbación del orden público.

102 Por consiguiente, procede considerar que el objetivo de protección del orden público puede justificar que un Estado miembro exija a las empresas prestadoras de servicios establecidas en otro Estado miembro que deseen desplazar a trabajadores nacionales de terceros países que obtengan, una vez transcurrido un plazo de estancia de tres meses en el primer Estado miembro, un permiso de residencia para cada uno de esos trabajadores y que, con tal motivo, dicho Estado miembro supedite la expedición de tal permiso a la comprobación de que el interesado no representa una amenaza para el orden público y la seguridad pública, siempre que los controles efectuados con este fin no pudieran llevarse a cabo de manera fiable sobre la base de la información cuya comunicación dicho Estado miembro exige o habría podido razonablemente exigir durante el procedimiento de notificación, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

103 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que prevé que, en el supuesto de que una empresa establecida en otro Estado miembro realice en el primer Estado miembro una prestación de servicios cuya duración sea superior a tres meses, dicha empresa tiene la obligación de obtener en el Estado miembro de acogida un permiso de residencia para cada trabajador nacional de un tercer país que pretende desplazar a ese Estado miembro, y que, para obtener tal permiso, la referida empresa ha de notificar previamente la prestación de servicios para cuya realización esos trabajadores deben ser desplazados y comunicar a las autoridades del Estado miembro de acogida los permisos de residencia de que disponen estos en el Estado miembro en el que está establecida, así como sus contratos de trabajo.

Tercera cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

104 El Gobierno neerlandés señala que, en el asunto principal, la empresa prestadora de servicios obtuvo permisos de residencia válidos hasta la fecha de finalización de la prestación de servicios controvertida, es decir, el 31 de diciembre de 2021. Por consiguiente, dicho Gobierno se pregunta en qué medida el órgano jurisdiccional remitente necesita realmente una respuesta a la tercera cuestión prejudicial para resolver el litigio principal.

105 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, solo el juez nacional es competente para constatar y apreciar los hechos del litigio principal y para interpretar y aplicar el Derecho nacional. Asimismo, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, dado que las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse [sentencias de 7 de agosto de 2018, Banco Santander y Escobedo Cortés, C-96/16 y C-94/17, EU:C:2018:643, apartado 50, y de 24 de noviembre de 2022, Varhoven administrativen sad (Derogación de la disposición impugnada), C-289/21, EU:C:2022:920, apartado 24].

106 De lo anterior se desprende que la presunción de pertinencia de que disfrutan las cuestiones planteadas con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales nacionales solo puede descartarse en casos excepcionales (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, apartado 30). Por tanto, el Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 24 de julio de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, apartado 62).

107 En el caso de autos, debe señalarse, para empezar, que las dudas expresadas por el Gobierno neerlandés solo se refieren a la pertinencia, a efectos de resolver el litigio principal, de una de las características de la normativa contemplada por el órgano jurisdiccional remitente en su cuestión prejudicial, que consiste en que el período de validez de los permisos de residencia no puede ser superior a dos años.

108 Pues bien, a este respecto, es cierto que el IND, actuando en nombre del Secretario de Estado, expidió a los demandantes en el litigio principal permisos de residencia válidos hasta la fecha de finalización de la actividad en cuestión, tal como había sido notificada a las autoridades competentes, es decir, el 31 de diciembre de 2021. Dicho esto, consta que los demandantes en el litigio principal impugnan la duración de su permiso de residencia. Pues bien, además de que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre los requisitos de admisibilidad de tales recursos en el Derecho neerlandés, de los autos se desprende que su empresario debía realizar posteriormente otra prestación de servicios en los Países Bajos y que, al hacerlo, debieron presentarse nuevas solicitudes de permiso, por las que se reclamaron de nuevo gastos administrativos.

109 Dado que, si los demandantes en el litigio principal hubieran obtenido permisos de residencia de una duración más larga, no puede excluirse que se hubiera podido evitar el pago de tales gastos, no resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o que el problema sea de naturaleza hipotética.

110 Puesto que el Tribunal de Justicia dispone, además, de todos los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera útil a la cuestión planteada, procede declarar la admisibilidad de la tercera cuestión prejudicial en su totalidad.

Sobre el fondo

111 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 56 TFUE se opone a una normativa nacional de un Estado miembro en virtud de la cual, en primer lugar, la validez del permiso de residencia que puede concederse a un trabajador nacional de un tercer país desplazado a ese Estado miembro no puede, en ningún caso, exceder de una duración determinada por la normativa nacional controvertida, que puede ser, por tanto, inferior a la necesaria para realizar la prestación para la que dicho trabajador ha sido desplazado; en segundo lugar, el período de validez de ese permiso de residencia se limita al período de validez del permiso de trabajo y de residencia del que dispone el interesado en el Estado miembro en el que está establecida la empresa prestadora de servicios y, en tercer lugar, la expedición del referido permiso de residencia requiere el pago de tasas por una cuantía superior a la de las tasas adeudadas por la expedición de un certificado de residencia legal a un ciudadano de la Unión.

112 A este respecto, por lo que atañe, para empezar, a la circunstancia de que el período de validez de los permisos de residencia que es posible conceder no puede exceder de una duración fijada por la normativa nacional controvertida, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el concepto de «servicio», en el sentido del Tratado FUE, puede abarcar servicios de muy distinta naturaleza, incluidos los servicios que un operador económico establecido en un Estado miembro realice de manera más o menos frecuente o regular, incluso durante un período prolongado, para personas establecidas en otro u otros Estados miembros (sentencia de 2 de septiembre de 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, apartado 35 y jurisprudencia citada). Por tanto, no puede excluirse que la prestación de servicios en un Estado miembro, realizada por un prestador establecido en otro Estado miembro con personal desplazado de ese otro Estado miembro, dure más allá del período máximo de validez que puede concederse a un permiso de residencia previsto por la normativa nacional.

113 Dicho esto, no es menos cierto que, para estar cubierto por la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 56 TFUE, el prestador que desplaza personal al amparo de la libre prestación de servicios solo puede hacerlo con carácter temporal (sentencia de 22 de noviembre de 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, apartado 36 y jurisprudencia citada) y que, por consiguiente, los Estados miembros deben poder acompañar los permisos de residencia que conceden a los trabajadores nacionales de terceros países desplazados a su territorio de un período de validez.

114 Es cierto que el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2014/67 establece que los Estados miembros podrán exigir a las empresas prestadoras de servicios establecidas en otro Estado miembro que notifiquen a las autoridades nacionales la prestación de servicios y, con este motivo, la identidad de los trabajadores que se propongan desplazar, así como la naturaleza y la duración de la actividad. Por tanto, esta disposición ofrece a esas autoridades, en el momento de dicha notificación, la posibilidad de apreciar las tareas que deben realizarse durante el desplazamiento y el tiempo necesario para su realización

115 Sin embargo, aun cuando un Estado miembro haya hecho uso de esta facultad, el hecho de establecer que la validez de los permisos de residencia concedidos no pueda, en ningún caso, exceder de una cierta duración, que está determinada por la normativa nacional controvertida, no resulta, en sí mismo, contrario al Derecho de la Unión, aun cuando esa duración pueda ser inferior a la necesaria para realizar la prestación para la que se ha desplazado al trabajador. En efecto, según reiterada jurisprudencia, una medida nacional que no tenga por objeto regular las condiciones de ejercicio de la prestación de servicios de las empresas en cuestión y cuyos efectos

restrictivos sobre la libre prestación de servicios sean demasiado aleatorios e indirectos para poder considerar que puede constituir un obstáculo a esta libertad no es contraria a la prohibición prevista en el artículo 56 TFUE (sentencia de 27 de octubre de 2022, Instituto do Cinema e do Audiovisual, C-411/21, EU:C:2022:836, apartado 29).

116 Pues bien, el hecho de prever que la validez de los permisos concedidos por el Estado miembro de acogida no pueda, en ningún caso, exceder de una duración determinada no tiene por objeto regular las condiciones de ejercicio del derecho a la libre prestación de servicios de las empresas establecidas en otro Estado miembro, puesto que tal límite es también aplicable a las empresas de ese Estado miembro que empleen nacionales de terceros países, y solo puede prohibir, obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte del empresario, de su derecho a la libre prestación de servicios de manera suficientemente cierta y directa si este período inicial de validez es manifiestamente demasiado corto para responder a las necesidades de la mayoría de los prestadores de servicios o si, en cualquier caso, solo es posible obtener su renovación cumplimentando formalidades excesivas.

117 A continuación, por lo que respecta al hecho de que los permisos de residencia que un Estado miembro puede conceder a los trabajadores nacionales de terceros países desplazados a ese Estado miembro por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro no puedan tener un período de validez superior al de los permisos de trabajo poseídos por los interesados en ese otro Estado miembro, procede recordar que la libertad de prestación de servicios, garantizada en el artículo 56 TFUE, solo puede ser invocada por prestadores establecidos en un Estado miembro distinto de aquel en el que debe realizarse la prestación, donde prestan legalmente servicios análogos (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de marzo de 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, apartado 98).

118 Dado que una empresa prestadora de servicios solo puede prestar legalmente sus servicios en el Estado miembro en el que está establecida y, por consiguiente, beneficiarse de la libre prestación de servicios, en la medida en que los trabajadores que emplea lo estén con arreglo al Derecho de ese Estado miembro, el hecho de que un Estado miembro limite el período de validez de los permisos de residencia que expide a los nacionales de terceros países desplazados a su territorio a la duración de los permisos de trabajo que estos poseen en el Estado miembro en el que está establecida la referida empresa prestadora de servicios no puede considerarse una vulneración del derecho a la libre prestación de servicios de esta.

119 Por último, por lo que respecta al hecho de que las tasas adeudadas por la concesión de un permiso de residencia a un trabajador nacional de un tercer país desplazado a un Estado miembro por una empresa establecida en otro Estado miembro, aun siendo de una cuantía igual a la de las tasas adeudadas por un permiso de residencia ordinario a efectos del ejercicio de un empleo por un nacional de un tercer país, sean superiores a la cuantía de los tasas adeudadas por la concesión de un certificado de residencia a un ciudadano de la Unión, según reiterada jurisprudencia, de conformidad con el principio de proporcionalidad, para que una medida que exige el pago de tasas por la expedición de un permiso de residencia por parte de un Estado miembro pueda considerarse compatible con el artículo 56 TFUE, la cuantía de esas tasas no puede ser excesiva o irrazonable (véase, por analogía, la sentencia de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, apartado 42).

120 Dicho esto, no es menos cierto que el carácter excesivo o irrazonable y, en consecuencia, desproporcionado de la cuantía de las tasas adeudadas debe apreciarse a la luz del coste generado por la tramitación de la solicitud y que, por tanto, el Estado miembro de que se trate debe soportar.

121 Por consiguiente, el hecho de que las tasas solicitados por la expedición de un permiso de residencia a favor de un trabajador desplazado nacional de un tercer país sean superiores a las solicitadas por un certificado de residencia para un ciudadano de la Unión no puede bastar, en principio, para acreditar por sí solo que la cuantía de esas tasas sea excesiva o irrazonable y, en consecuencia, infrinja el artículo 56 TFUE, pero puede constituir un indicio serio del carácter desproporcionado de esa cuantía si las tareas que la Administración debe llevar a cabo para conceder tal permiso de residencia, habida cuenta, en particular, de los requisitos establecidos a tal efecto por la normativa nacional controvertida, así como de los costes de elaboración del correspondiente documento seguro, son equivalentes a los necesarios para la concesión de un certificado de residencia para un ciudadano de la Unión, extremo que corresponde determinar al órgano jurisdiccional remitente.

122 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual, en primer lugar, la validez del permiso de residencia que puede concederse a un trabajador nacional de un tercer país desplazado a ese Estado miembro no puede, en ningún caso, exceder de una duración determinada por la normativa nacional controvertida, que puede ser, por tanto, inferior a la necesaria para realizar la prestación para la que dicho trabajador ha sido desplazado; en segundo lugar, el período de validez de ese permiso de residencia se limita al período de validez del permiso de trabajo y de residencia del que dispone el interesado en el Estado miembro en el que está establecida la empresa prestadora de servicios y, en tercer lugar, la expedición del referido permiso de residencia requiere el pago de tasas por una cuantía superior a la de las tasas adeudadas por la expedición de un certificado de residencia legal a un ciudadano de la Unión, siempre que, para empezar, el período inicial de validez del permiso no sea manifiestamente demasiado corto para responder a las necesidades de la mayoría de los prestadores de servicios, a continuación, sea posible obtener la renovación del permiso de residencia sin tener que cumplimentar formalidades excesivas y, por último, la mencionada cuantía corresponda aproximadamente al coste administrativo que genera la tramitación de una solicitud de obtención de un permiso de ese tipo.

Costas

123 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 litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

1) **Los artículos 56 TFUE y 57 TFUE deben interpretarse en el sentido de que a los trabajadores nacionales de terceros países desplazados a un Estado miembro por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro no debe automáticamente reconocérseles un «derecho de residencia derivado», ya sea en el Estado miembro en el que están empleados o en aquel al que han sido desplazados.**

2) **El artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que prevé que, en el supuesto de que una empresa establecida en otro Estado miembro realice en el primer Estado miembro una prestación de servicios cuya duración sea superior a tres meses, dicha empresa tiene la obligación de obtener en el Estado miembro de acogida un permiso de residencia para cada trabajador nacional de un tercer país que pretende desplazar a ese Estado miembro, y que, para obtener tal permiso, la referida empresa ha de notificar previamente la prestación de servicios para cuya realización esos trabajadores deben ser desplazados y comunicar a las autoridades del Estado miembro de acogida los permisos de residencia de que disponen estos en el Estado miembro en el que está establecida, así como sus contratos de trabajo.**

3) **El artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual, en primer lugar, la validez del permiso de residencia que puede concederse a un trabajador nacional de un tercer país desplazado a ese Estado miembro no puede, en ningún caso, exceder de una duración determinada por la normativa nacional controvertida, que puede ser, por tanto, inferior a la necesaria para realizar la prestación para la que dicho trabajador ha sido desplazado; en segundo lugar, el período de validez de ese permiso de residencia se limita al período de validez del permiso de trabajo y de residencia del que dispone el interesado en el Estado miembro en el que está establecida la empresa prestadora de servicios y, en tercer lugar, la expedición del referido permiso de residencia requiere el pago de tasas por una cuantía superior a la de las tasas adeudadas por la expedición de un certificado de residencia legal a un ciudadano de la Unión, siempre que, para empezar, el período inicial de validez del permiso no sea manifiestamente demasiado corto para responder a las necesidades de la mayoría de los prestadores de servicios, a continuación, sea posible obtener la renovación del permiso de residencia sin tener que cumplimentar formalidades excesivas y, por último, la mencionada cuantía corresponda aproximadamente al coste administrativo que genera la tramitación de una solicitud de obtención de un permiso de ese tipo.**

Firmas