Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 23 de enero de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Trabajadores migrantes — Seguridad social — Legislación aplicable — Trabajadores desplazados — Documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución competente para expedir dichos certificados — Reglamento (CE) n.º 883/2004 — Artículo 76, apartado 6 — Obligación de las autoridades del Estado miembro de acogida de entablar un procedimiento de diálogo y conciliación a fin de determinar la existencia de fraudes»

En el asunto C-421/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la cour d'appel de Liège (Tribunal de Apelación de Lieja, Bélgica), mediante resolución de 25 de mayo de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de julio de 2023, en el procedimiento penal contra

EX

con intervención de:

Ministère public,

Office National de Sécurité Sociale (ONSS),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por el Sr. F. Biltgen, Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Séptima, la Sra. M. L. Arastey Sahún (Ponente), Presidenta de la Sala Quinta, y el Sr. J. Passer, Juez;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del ministère public, por el Sr. J. Deumer, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: francés.

– en nombre del Gobierno belga, por el Sr. S. Baeyens y las Sras. C. Pochet y L. van den Broeck, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno portugués, por las Sras. C. Alves, P. Barros da Costa, A. Pimenta y E. Silveira, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. F. Clotuche-Duvieusart y el Sr. B.-R. Killmann, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 76, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, 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) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 883/2004»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un procedimiento penal incoado contra EX, en particular, por la comisión de fraudes en materia de cotizaciones de seguridad social.

Marco jurídico

Reglamento n.º 883/2004

3 De conformidad con el artículo 1, letra l), del Reglamento n.º 883/2004, se entiende por «legislación», para cada Estado miembro, las leyes, los reglamentos, las disposiciones estatutarias y todas las demás medidas de aplicación que afecten a las ramas de seguridad social contempladas en el artículo 3, apartado 1, del mismo Reglamento.

4 A tenor del artículo 2 del Reglamento n.º 883/2004:

«1. El presente Reglamento se aplicará a las personas nacionales de uno de los Estados miembros y a los apátridas y refugiados residentes en uno de los Estados miembros, que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites.

2. Asimismo, el presente Reglamento se aplicará a los supérstites de las personas que hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados miembros, cualquiera que sea la nacionalidad de tales personas, cuando dichos supérstites sean nacionales de uno de los Estados miembros o apátridas o refugiados que residan en uno de los Estados miembros.»

5 El artículo 3 del Reglamento n.º 883/2004, titulado «[Ámbito] de aplicación material», establece, en su apartado 1, que este Reglamento se aplicará a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social que en él se enumeran.

6 El título II del mismo Reglamento, cuyo epígrafe es «Determinación de la legislación aplicable», comprende los artículos 11 a 16.

7 El artículo 11 del Reglamento n.º 883/2004 dispone:

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

[…]

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

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

[…]».

8 El artículo 12, apartado 1, de dicho Reglamento está redactado en los siguientes términos:

«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.»

9 De conformidad con el artículo 72, letra a), del citado Reglamento, la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social (en lo sucesivo, «Comisión Administrativa») se encargará, en particular, de resolver todas las cuestiones administrativas o de interpretación derivadas de las disposiciones del mismo Reglamento o de su Reglamento de aplicación.

10 El artículo 76 del Reglamento n.º 883/2004, titulado «Cooperación», dispone:

«[…]

3. A efectos del presente Reglamento, las autoridades y las instituciones de los Estados miembros podrán comunicarse directamente entre ellas, y también con las personas interesadas o con sus representantes.

4. Las instituciones y las personas contempladas en el presente Reglamento tienen la obligación de informarse mutuamente y cooperar entre sí para garantizar la buena aplicación del presente Reglamento.

Las instituciones, conforme al principio de buena administración, responderán a todas las peticiones en un plazo razonable y, a tal efecto, comunicarán a las personas interesadas cualquier información necesaria para hacer valer los derechos que les otorga el presente Reglamento.

[…]

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

Reglamento (CE) n.º 987/2009

11 El artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2009, L 284, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento n.º 465/2012 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 987/2009»), titulado «Valor jurídico de los documentos y justificantes emitidos en otro Estado miembro», establece:

«1. Los documentos emitidos por la institución de un Estado miembro que acrediten la situación de una persona a los efectos de la aplicación del [Reglamento n.º 883/2004] y del [presente Reglamento], y los justificantes sobre cuya base se hayan emitido dichos documentos, podrán hacerse valer ante las instituciones de los demás Estados miembros mientras no sean retirados o invalidados por el Estado miembro en el que hayan sido emitidos.

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

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

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

12 El artículo 19, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 está redactado en los siguientes términos:

«A petición del interesado o del empleador, la institución competente del Estado miembro cuya legislación sea aplicable en virtud de una disposición del título II del [Reglamento n.º 883/2004] proporcionará un certificado de que esa legislación es aplicable e indicará, si procede, hasta qué fecha y en qué condiciones.»

Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

13 EX, un empresario portugués, empleó, a través de varias sociedades, a 650 trabajadores de nacionalidad portuguesa que, durante los años 2012 a 2017, fueron desplazados al territorio del Reino de Bélgica para trabajar en obras de construcción en dicho Estado miembro. Tal desplazamiento se efectuó, en esencia, mediante documentos que revestían la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos, de conformidad con el Reglamento n.º 883/2004, por la institución portuguesa competente para expedir este tipo de certificados, con el fin de acreditar, con arreglo al artículo 19, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, la afiliación de los trabajadores afectados al régimen de seguridad social portugués durante el período de desplazamiento (en lo sucesivo, «período controvertido»).

14 Mediante sentencia de 10 de noviembre de 2021, el tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primera Instancia de Namur, Bélgica) declaró a EX culpable de varios delitos, entre ellos, en particular, la comisión de fraudes en materia de cotizaciones de seguridad social y la utilización de documentos falsos.

15 En este contexto, dicho órgano jurisdiccional constató, en primer lugar, que los documentos que revestían la forma de certificados A 1 presentados por EX eran documentos falsos que no habían sido emitidos por las autoridades portuguesas, lo que el acusado en el litigio principal no negó; en segundo lugar, que las sociedades, creadas o gestionadas por este último, a través de las cuales los trabajadores afectados fueron desplazados a Bélgica no ejercían ninguna actividad sustancial en Portugal en el sector de la construcción y no tenían otro objeto que el de suministrar mano de obra barata en Bélgica y, en tercer lugar, que la institución portuguesa competente para expedir certificados A 1 había confirmado que, bien esas sociedades no habían solicitado la expedición de tales certificados, bien a esas sociedades les había sido denegada tal expedición debido a la inexistencia de actividades sustanciales de las mismas en Portugal en el sector de la construcción.

16 Tanto el acusado en el litigio principal como el ministère public (Ministerio Fiscal, Bélgica) interpusieron recurso de apelación contra dicha sentencia ante la cour d'appel de Liège (Tribunal de Apelación de Lieja, Bélgica), que es el órgano jurisdiccional remitente.

17 En el marco de ese recurso de apelación, EX, que no rebate que los documentos en forma de certificados A 1 que presentó sean documentos falsos, como resulta de la sentencia del tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primera Instancia de Namur) de 10 de noviembre de 2021, alega que, en caso de indicios de fraude, supuesto que, a su juicio, comprende el uso de certificados A 1 falsos, el procedimiento de diálogo y conciliación contemplado en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 constituye un paso previo obligatorio a efectos de constatar la existencia de tal fraude.

18 El órgano jurisdiccional remitente recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, derivada, en particular, de la sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), que consagra el principio de unicidad de la legislación aplicable a la cobertura de seguridad social y la competencia exclusiva de la institución emisora, en caso de indicios de fraude, en cuanto a la apreciación de la validez de los certificados A 1 que haya expedido. Por otra parte, dicho órgano jurisdiccional se remite a la sentencia de 2 de abril de 2020, CRPNPAC y Vueling Airlines (C-370/17 y C-37/18, EU:C:2020:260), de la que se desprende que dicho procedimiento de diálogo y conciliación constituye un paso previo obligatorio para determinar si se cumplen los requisitos para considerar que se ha cometido un fraude.

19 No obstante, dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre la aplicación de los principios derivados de esta jurisprudencia en circunstancias como las del litigio principal, en las que, por una parte, el órgano jurisdiccional de primera instancia constató que los documentos que revestían la forma de certificados A 1 en cuestión no fueron emitidos por la institución mencionada en ellos, sin que tal constatación fuera impugnada en el marco del recurso de apelación, y, por otra parte, se abonaron cotizaciones al sistema de seguridad social portugués durante el período controvertido, cuando, según el Ministerio Fiscal y el Office national de sécurité sociale [Oficina Nacional de la Seguridad Social (ONSS), Bélgica], las sociedades a través de las cuales EX desplazó a Bélgica a los trabajadores afectados nunca ejercieron una actividad sustancial en Portugal.

20 En estas circunstancias, la cour d'appel de Liège (Tribunal de Apelación de Lieja) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe considerarse aplicable el Reglamento [n.º 883/2004] cuando se ha constatado, sin que las partes hayan formulado objeciones al respecto, por un lado, que las autoridades judiciales del Estado [miembro] de acogida han declarado falsos los certificados A 1 presentados y, por otro lado, que las diligencias de investigación llevadas a cabo por las autoridades judiciales del mismo Estado [miembro] de acogida parecen demostrar que los certificados en cuestión no emanan de la autoridad competente del Estado [miembro] de emisión, aun cuando se ha cotizado a la seguridad social en este último Estado [miembro]?

2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿constituye el procedimiento de diálogo y conciliación establecido en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 (que reproduce el procedimiento previsto en el artículo 84 *bis*, apartado 3, del [Reglamento (CEE) n.º 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO 1971, L 149, p. 2)] un paso previo obligatorio para determinar si concurren los requisitos para considerar que se ha cometido un fraude?

3) En caso de respuesta afirmativa a estas dos cuestiones, ¿están facultadas las autoridades del Estado [miembro] en el que los trabajadores han ejercido su actividad, en virtud del principio que prohíbe el fraude y el abuso de Derecho, que constituye un principio general del Derecho de la Unión que los justiciables están obligados a respetar, para no tener en cuenta dichos certificados A 1, incluso cuando en caso de sospecha de fraude no se recurra al procedimiento de diálogo y conciliación, en el supuesto de que los hechos sometidos a su apreciación permitan comprobar que esos certificados son el resultado de un comportamiento del empresario considerado fraudulento por una autoridad judicial del Estado [miembro] de acogida?»

21 El 24 de abril de 2024, el Tribunal de Justicia dirigió una solicitud de información al órgano jurisdiccional remitente a fin de que precisara si el tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primera Instancia de Namur) se basó en los datos relativos a la cooperación entre las instituciones belga y portuguesa competentes que figuran en las observaciones presentadas por los Gobiernos belga y portugués para apreciar, en particular, que la totalidad de los documentos que revestían la forma de certificados A 1 presentados por el acusado en el litigio

principal constituían documentos falsos. A raíz de esta solicitud, el órgano jurisdiccional remitente transmitió al Tribunal de Justicia una copia de la sentencia de 10 de noviembre de 2021 mencionada en el apartado 14 de la presente sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

22 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que —en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social— se aplica también cuando, en el marco de un procedimiento penal incoado contra ese empresario, ante los órganos jurisdiccionales de este último Estado miembro, por la comisión de fraudes en materia de seguridad social, dichos órganos jurisdiccionales constaten, sin que el propio empresario formule objeciones al respecto, que tales documentos son falsos.

23 Procede señalar que, para pronunciarse sobre la comisión de fraudes en materia de seguridad social, en el marco de un procedimiento penal incoado, en el Estado miembro en el que se realiza el trabajo, contra un empresario por haber recurrido fraudulentamente al desplazamiento de trabajadores, el órgano jurisdiccional nacional que conozca de dicho procedimiento debe determinar, en particular, si la legislación de seguridad social de dicho Estado miembro es aplicable a los trabajadores afectados.

24 A este respecto, ha de recordarse que, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, interpretado a la luz del artículo 1, letra l), de dicho Reglamento, las personas a las cuales este sea aplicable estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro relativa a las ramas de seguridad social contempladas en el artículo 3, apartado 1, del mismo Reglamento. Según el citado artículo 11, apartado 1, esta legislación se determinará de conformidad con el título II de dicho Reglamento.

25 Por consiguiente, si una persona queda comprendida en el ámbito de aplicación *ratione personae* del Reglamento n.º 883/2004, definido en su artículo 2, le es aplicable, en principio, la regla de unicidad de la legislación nacional de seguridad social aplicable, enunciada en el artículo 11, apartado 1, de dicho Reglamento (sentencia de 8 de mayo de 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, apartado 20 y jurisprudencia citada).

26 Pues bien, habida cuenta del tenor literal del artículo 2 del Reglamento n.º 883/2004, tal es manifiestamente el caso de los nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro que realizan un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el cual la institución competente en materia de seguridad social del primer Estado miembro percibe cotizaciones de seguridad social.

27 Por tanto, un órgano jurisdiccional nacional que conoce de un procedimiento penal incoado contra dicho empresario por la comisión de fraudes en materia de seguridad social debe aplicar el Reglamento n.º 883/2004.

28 En particular, ese órgano jurisdiccional debe comprobar, esencialmente, si se cumplen los requisitos a los que el Reglamento n.º 883/2004 supedita el desplazamiento de trabajadores, enunciados en el artículo 12, apartado 1, de este Reglamento, en cuyo caso los trabajadores afectados estarán sujetos a la legislación de seguridad social del Estado miembro en el que esté establecido el empleador de que se trate, o si, por el contrario, no concurren tales requisitos, en cuyo caso, en virtud del artículo 11, apartado 3, letra a), de dicho Reglamento, tales trabajadores estarán sujetos a la legislación de seguridad social del Estado miembro al que pertenezca dicho órgano jurisdiccional.

29 La existencia de documentos que revistan la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos, en relación con los trabajadores, por la institución competente del Estado miembro en el que esté establecido el empresario de que se trate, así como el hecho de que el órgano jurisdiccional nacional que conoció del asunto en primera instancia en el marco del procedimiento penal incoado contra dicho empresario considerase falsos tales documentos, sin que el empleador formulara objeciones al respecto, no inciden en modo alguno en la aplicabilidad del Reglamento n.º 883/2004 en el marco de ese procedimiento penal.

30 En efecto, basta con señalar que el artículo 2 de este Reglamento no exige que una persona disponga de un certificado A 1 para que esté comprendida en su ámbito de aplicación personal.

31 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que —en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social— se aplica también cuando, en el marco de un procedimiento penal incoado contra ese empresario ante los órganos jurisdiccionales de este último Estado miembro por la comisión de fraudes en materia de seguridad social, dichos órganos jurisdiccionales constaten, sin que el propio empresario formule objeciones al respecto, que tales documentos son falsos.

Segunda cuestión prejudicial

32 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que —en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para emitir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social— el procedimiento de diálogo y conciliación a que se refiere dicha disposición constituye un paso previo obligatorio a efectos de la constatación de tal fraude por un órgano jurisdiccional de este último Estado miembro, que conoce de un procedimiento penal incoado contra dicho empresario por haber recurrido al desplazamiento de esos trabajadores utilizando certificados A 1 falsos.

33 Procede recordar que, como se desprende del artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004, interpretado a la luz del artículo 72, letra a), del mismo Reglamento, el procedimiento de diálogo y conciliación constituye un medio establecido por el legislador de la Unión para resolver las controversias entre las instituciones competentes de los Estados

miembros afectados relativas, en particular, a la interpretación o a la aplicación del citado Reglamento (sentencia de 16 de noviembre de 2023, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, C-422/22, EU:C:2023:869, apartado 41).

34 En particular, el legislador de la Unión ha previsto, en un primer momento, la apertura de una vía de diálogo entre las instituciones competentes de los Estados miembros interesados con vistas a llegar a un acuerdo sobre la apreciación de los hechos pertinentes para la aplicación de las normas relativas a la determinación de la legislación nacional de seguridad social aplicable a una situación específica y, en un segundo momento, en el supuesto de que dichas instituciones no lleguen a ponerse de acuerdo sobre la apreciación de tales hechos y, por consiguiente, sobre la determinación del régimen de seguridad social aplicable a la situación controvertida, la posibilidad de elevar el asunto a la Comisión Administrativa para que esta trate de conciliar los puntos de vista de dichas instituciones sobre la legislación nacional aplicable a esa situación.

35 En este contexto, el Reglamento n.º 987/2009 establece expresamente el recurso al procedimiento de diálogo y conciliación como medio para zanjar las discrepancias entre las instituciones de los Estados miembros de que se trate concernientes tanto a la validez de los documentos emitidos por la institución de un Estado miembro para acreditar la situación de una persona a efectos de la aplicación de los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009 —entre los que figura el certificado A 1— y de los justificantes correspondientes o a la exactitud de los hechos en que se basa el contenido de dichos documentos y justificantes como a la determinación de la legislación aplicable a los trabajadores afectados.

36 En cuanto atañe, en particular, a las discrepancias relativas a la validez de dichos documentos y justificantes o a la exactitud de los hechos en que se basa su contenido, el artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009, tras haber establecido, en su apartado 1, el carácter vinculante de tales documentos y justificantes frente a las instituciones de los demás Estados miembros y la competencia exclusiva de la institución emisora en cuanto a la apreciación de su validez y de su exactitud, prevé, en sus apartados 2 a 4, el recurso al procedimiento de diálogo y conciliación a efectos de la resolución de las discrepancias entre la institución del Estado miembro que recibe los mismos documentos y los mismos justificantes y la institución que los ha emitido.

37 A este respecto, el Tribunal de Justicia, por una parte, ha precisado que los certificados A 1 expedidos por la institución competente de un Estado miembro vinculan no solo a las instituciones del Estado miembro en el que se ejerza la actividad, sino también a los tribunales de este mismo Estado miembro, y, por otra parte, ha subrayado que el procedimiento de diálogo y conciliación contemplado en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 debe ser respetado por las instituciones de los Estados miembros que han de aplicar los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009 cuando existen controversias entre las instituciones de los Estados miembros afectados sobre la validez o exactitud de tal certificado (sentencia de 2 de marzo de 2023, DRV Intertrans y Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 y C-661/21, EU:C:2023:138, apartados 45 y 52 y jurisprudencia citada).

38 Así, por cuanto concierne, en particular, a una situación de desplazamiento de trabajadores en la que la institución competente del Estado miembro en el que se realiza el trabajo dispone de indicios concretos que llevan a pensar que los certificados E 101 —que han sido sustituidos por los certificados A 1— expedidos por la institución competente de otro Estado miembro respecto de los trabajadores afectados han sido obtenidos o invocados de manera fraudulenta, el Tribunal de Justicia ha señalado que, en el contexto de una sospecha de fraude, reviste especial importancia la aplicación de este procedimiento de diálogo y conciliación antes de que las autoridades

competentes del Estado miembro de acogida declaren con carácter firme que se ha cometido un fraude. En efecto, según el Tribunal de Justicia, dicho procedimiento permite a la institución competente del Estado miembro de emisión y a la del Estado miembro de acogida dialogar y colaborar estrechamente para verificar y recabar, haciendo uso de las facultades de investigación de que disponen respectivamente en virtud de su Derecho nacional, todo elemento fáctico o jurídico pertinente que pueda disipar o, al contrario, confirmar la realidad de las dudas expresadas por la institución competente del Estado miembro de acogida relativas a las circunstancias que rodearon la expedición de los certificados de que se trate (véase, por lo que respecta al Reglamento n.º 1408/71, la sentencia de 2 de abril de 2020, CRPNPAC y Vueling Airlines, C-370/17 y C-37/18, EU:C:2020:260, apartado 66).

39 El Tribunal de Justicia ha declarado que la presencia de indicios concretos que hagan pensar que se han obtenido o invocado de manera fraudulenta certificados E 101 no debe llevar a la institución competente del Estado miembro de acogida a declarar unilateralmente que se ha cometido un fraude y a no tener en cuenta dichos certificados, sino a iniciar sin dilación el procedimiento de diálogo y de conciliación, para que la institución que haya expedido los certificados, habiendo sido contactada por la institución del Estado miembro de acogida, revise, en un plazo razonable, conforme al principio de cooperación leal, la procedencia de la expedición de dichos certificados a la luz de esos indicios y, en su caso, los anule o retire (véase, por lo que respecta al Reglamento n.º 1408/71, la sentencia de 2 de abril de 2020, CRPNPAC y Vueling Airlines, C-370/17 y C-37/18, EU:C:2020:260, apartado 72 y jurisprudencia citada).

40 Conforme a esta jurisprudencia, el órgano jurisdiccional del Estado miembro de acogida que conoce de un procedimiento penal entablado contra un empresario por hechos que pueden evidenciar una obtención o una utilización fraudulenta de certificados A 1 únicamente puede pronunciarse con carácter firme sobre la existencia de dicho fraude y no tener en cuenta esos certificados si comprueba, después de haber procedido, en la medida en que sea necesario, a la suspensión del procedimiento judicial en virtud de su Derecho nacional, que, a pesar de haberse iniciado sin dilación el procedimiento de diálogo y conciliación, la institución emisora de los citados certificados no los ha revisado y no se ha pronunciado, dentro de un plazo razonable, sobre la información proporcionada por la institución competente del Estado miembro de acogida, anulando o retirando, en su caso, esos mismos certificados (sentencia de 2 de marzo de 2023, DRV Intertrans y Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 y C-661/21, EU:C:2023:138, apartado 61 y jurisprudencia citada).

41 El Tribunal de Justicia también ha declarado que el procedimiento de diálogo y conciliación constituye un paso previo obligatorio para determinar si concurren los requisitos para considerar que se ha cometido un fraude y, por consiguiente, para extraer todas las consecuencias útiles en lo que respecta a la validez de los certificados A 1 controvertidos y la legislación de seguridad social aplicable a los trabajadores afectados, de forma que un órgano jurisdiccional del Estado miembro de acogida que conoce de tal procedimiento penal no puede prescindir del citado procedimiento de diálogo y conciliación (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2023, DRV Intertrans y Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 y C-661/21, EU:C:2023:138, apartados 60 y 62 y jurisprudencia citada).

42 Es cierto que la jurisprudencia mencionada en los apartados 38 a 41 de la presente sentencia tiene su origen en asuntos en los que los certificados E 101 o A 1 en cuestión habían sido emitidos por la institución competente de un Estado miembro, de modo que la institución o el órgano jurisdiccional del Estado miembro de acogida no expresaban dudas sobre la autenticidad de

dichos certificados, sino sobre su validez a la luz de los elementos que habían servido de base a su expedición (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 49 y jurisprudencia citada).

43 Sin embargo, nada en el tenor del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009 ni en el de ninguna otra disposición de este Reglamento permite considerar que el legislador de la Unión pretendiera excluir de las discrepancias relativas a la validez de los certificados A 1, a las que se refiere dicho artículo 5, las concernientes a su autenticidad, a fin de que, en lo atinente a ellas, el procedimiento de diálogo y conciliación no constituya un paso previo obligatorio que deba ser respetado por las instituciones y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que expresen dudas sobre la autenticidad de tales certificados con vistas a retirarlos.

44 Por otra parte, tal exclusión carecería de coherencia a la luz del efecto vinculante inherente a los certificados A 1 y comprometería los principios que subyacen tanto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a tal efecto como a los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009, a saber, como se desprende de la sentencia de 2 de marzo de 2023, DRV Intertrans y Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 y C-661/21, EU:C:2023:138), apartado 54 y jurisprudencia citada, los principios de unicidad de la legislación nacional de seguridad social aplicable, de cooperación leal y de seguridad jurídica.

45 Por consiguiente, la jurisprudencia mencionada en los apartados 38 a 41 de la presente sentencia también es aplicable al supuesto de sospecha de utilización de certificados A 1 falsos con el fin de eludir los requisitos a los que los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009 supeditan el desplazamiento de los trabajadores.

46 Dicho esto, debe precisarse, por una parte, que, cuando, en el marco del procedimiento de diálogo y conciliación contemplado en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004, la institución que supuestamente haya emitido los documentos en forma de certificados A 1 cuya autenticidad se cuestione confirme que no los ha expedido y que, por consiguiente, constituyen documentos falsos, tales documentos no pueden ser considerados certificados A 1 ni, en consecuencia, documentos que produzcan los efectos propios de dichos certificados, entre los que figura el efecto vinculante para las instituciones y los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida.

47 De ello se sigue que cuando un órgano jurisdiccional del Estado miembro en el que se realice el trabajo, que conozca de un procedimiento penal incoado contra un empresario sospechoso de haber desplazado trabajadores a dicho Estado miembro mediante documentos falsos que revistan la forma de certificados A 1, constate que la institución que supuestamente emitió tales documentos ha confirmado, en el marco de ese procedimiento de diálogo y conciliación, que no los ha emitido, dicho órgano jurisdiccional puede concluir que se trata de documentos falsos y que no está vinculado por su contenido.

48 Por otra parte, ha de precisarse que, cuando quede acreditado que la institución que supuestamente emitió los documentos en forma de certificados A 1 presentados por el empresario de que se trate ha percibido cotizaciones de seguridad social por el trabajo realizado por los trabajadores supuestamente desplazados, como ocurre en el presente asunto, dicho órgano jurisdiccional no puede pronunciarse con carácter firme sobre la existencia del desplazamiento fraudulento de esos trabajadores sin haber comprobado previamente que se haya respetado tal procedimiento de diálogo y conciliación en lo que atañe no solo a la autenticidad de

tales documentos, sino también a la determinación de la legislación de seguridad social que debería haberse aplicado a los trabajadores afectados durante el período del supuesto desplazamiento.

49 En efecto, dado que el procedimiento de diálogo y conciliación contemplado en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 fue instituido por el legislador de la Unión para resolver cualquier discrepancia acerca de la interpretación y la aplicación del Reglamento n.º 883/2004, en particular las relativas a la determinación de la legislación aplicable a los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, un órgano jurisdiccional del Estado miembro de acogida que conozca de un procedimiento penal, como el controvertido en el litigio principal, que estime que existen elementos que permiten considerar que no concurren los requisitos a los que se supedita el desplazamiento de trabajadores y cuestionar, en consecuencia, la sujeción de los trabajadores afectados al régimen de seguridad social de la institución que haya percibido cotizaciones de seguridad social por el trabajo realizado por estos últimos no puede declarar unilateralmente la existencia de tal desplazamiento fraudulento sin que se haya incoado el procedimiento de diálogo y conciliación con dicha institución a efectos de una concertación sobre la legislación de seguridad social aplicable a dichos trabajadores.

50 Por otro lado, una interpretación diferente sería contraria a los principios de unicidad de la legislación nacional de seguridad social aplicable, de cooperación leal y de seguridad jurídica que subyacen a los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009.

51 Por tanto, procede considerar que la jurisprudencia mencionada en los apartados 38 a 41 de la presente sentencia es igualmente válida *mutatis mutandis* cuando una institución o un órgano jurisdiccional del Estado miembro en el que se realiza el trabajo pone en duda la sujeción de los trabajadores afectados a la legislación de seguridad social de la institución del Estado miembro que ha percibido cotizaciones de seguridad social por el trabajo efectuado por esos trabajadores.

52 De lo anterior resulta que un órgano jurisdiccional del Estado miembro de acogida, que conozca de un procedimiento penal incoado contra un empresario sospechoso de haber recurrido al desplazamiento de trabajadores mediante documentos falsos que revisten la forma de certificados A 1, únicamente puede pronunciarse sobre la autenticidad de esos documentos y no tenerlos en cuenta, por una parte, si comprueba, después de haber procedido, en la medida en que sea necesario, a la suspensión del procedimiento judicial en virtud de su Derecho nacional, que la institución supuestamente emisora, en el marco del procedimiento de diálogo y de conciliación iniciado por la institución del Estado miembro de acogida, ha confirmado que no ha expedido dichos documentos o que, a pesar de haberse iniciado sin dilación el procedimiento de diálogo y conciliación, la institución supuestamente emisora no se ha pronunciado, dentro de un plazo razonable, sobre la autenticidad de esos mismos documentos y, por otro lado, si se respetan las garantías inherentes al derecho a un juicio justo que deben concederse al empresario afectado (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2023, DRV Intertrans y Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 y C-661/21, EU:C:2023:138, apartados 61, 66 y 67 y jurisprudencia citada).

53 Asimismo, cuando resulte que la institución que supuestamente emitió los documentos en forma de certificados A 1 ha percibido cotizaciones de seguridad social por el trabajo realizado por los trabajadores supuestamente desplazados, el órgano jurisdiccional nacional solo puede determinar la existencia de un desplazamiento fraudulento de trabajadores si, por una parte, en el marco del procedimiento de diálogo y conciliación entablado entre las instituciones de que se trate, la institución que ha percibido cotizaciones sociales ha confirmado que la legislación de seguridad social que debería haberse aplicado a los trabajadores afectados es la del Estado

miembro de acogida o que dicha institución no ha reconsiderado, en un plazo razonable, teniendo en cuenta la información aportada por la institución del Estado miembro de acogida y atendiendo a la situación real de esos trabajadores, los hechos sobre cuya base ha sometido a estos últimos a su régimen de seguridad social y no se ha pronunciado sobre la legislación nacional de seguridad social aplicable a dichos trabajadores y, por otra parte, si se respetan las garantías inherentes al derecho a un juicio justo que deben concederse al empresario afectado.

54 Por último, es preciso añadir que el legislador de la Unión no ha establecido una forma específica que deba ser observada por las instituciones interesadas para abordar la vía del diálogo o para elevar el asunto a la Comisión Administrativa a fin de superar sus diferencias respecto a la interpretación o la aplicación de los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009.

55 En efecto, el Reglamento n.º 883/2004 se limita a indicar, en su artículo 76, apartado 6, que la institución del Estado miembro competente o del Estado miembro de residencia de la persona en cuestión «se pondrá en contacto» con las instituciones de los demás Estados miembros afectados y que, si no se encontrara una solución en un plazo razonable, las autoridades interesadas «podrán acudir» a la Comisión Administrativa.

56 El Reglamento n.º 987/2009 no contiene ninguna otra precisión a este respecto.

57 Por cuanto concierne, en particular, a la vía del diálogo, que corresponde a la primera etapa del procedimiento de diálogo y conciliación contemplado en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004, procede considerar, como se desprende del punto 6 de la Decisión n.º A1 de la Comisión Administrativa, de 12 de junio de 2009, relativa al establecimiento de un procedimiento de diálogo y conciliación sobre la validez de los documentos, la determinación de la legislación aplicable y el abono de prestaciones de acuerdo con el Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2010, C 106, p. 1), que, para establecer que se ha iniciado tal vía, basta con que la institución que exprese dudas sobre la validez de un certificado A 1 o la determinación de la legislación aplicable a un trabajador dado se ponga en contacto con la institución que haya emitido tal certificado o haya decidido aplicar su régimen de seguridad social a dicho trabajador para solicitarle las explicaciones necesarias acerca de su decisión de someter a este a tal régimen y, en su caso, retire o declare nulo dicho certificado o bien revise o anule esa decisión.

58 En el presente asunto, de la petición de decisión prejudicial, de la información aportada por el órgano jurisdiccional remitente a petición del Tribunal de Justicia y de las observaciones de las partes interesadas se desprende que, antes de que fuera incoado el procedimiento penal contra EX, las instituciones belga y portuguesa competentes entablaron la vía de diálogo en lo que respecta a la autenticidad de los documentos en forma de certificados A 1 presentados por EX y a la apreciación de los hechos en los que se basaban dichos documentos. En el marco de tal diálogo, la institución portuguesa confirmó, como declaró el tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primera Instancia de Namur) en su sentencia de 10 de noviembre de 2021, que no había emitido esos documentos, lo que EX no impugnó ni ante dicho órgano jurisdiccional ni ante el órgano jurisdiccional remitente.

59 Así pues, resulta que, en cuanto concierne a la autenticidad de dichos documentos, se respetó el procedimiento de diálogo y conciliación contemplado en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004.

60 Por tanto, habida cuenta de las consideraciones expuestas en el apartado 47 de la presente sentencia, el tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primera Instancia de Namur) podía declarar que los documentos controvertidos en el litigio principal constituían documentos falsos y que no estaba vinculado por ellos.

61 Asimismo, de las observaciones del Gobierno portugués se desprende que, en el marco del diálogo entablado entre las instituciones belga y portuguesa competentes, la institución portuguesa constató, por una parte, que las sociedades a través de las cuales el acusado en el litigio principal desplazó a los trabajadores afectados mediante documentos que revestían la forma de certificados A 1 no ejercían ninguna actividad sustancial en Portugal en el sector de la construcción y no tenían otro objeto que el de suministrar mano de obra barata en Bélgica, extremo que confirmó el tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primera Instancia de Namur) en su sentencia de 10 de noviembre de 2021, y, por otra parte, que la legislación que debería haberse aplicado a los trabajadores afectados durante el período controvertido es la legislación belga.

62 En consecuencia, cabe concluir, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, que dicho procedimiento de diálogo y conciliación entre las instituciones de que se trata también se respetó en cuanto atañe a la determinación de la legislación nacional de seguridad social que debería haberse aplicado a los trabajadores afectados durante el período controvertido.

63 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 debe interpretarse en el sentido de que —en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de ese Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social— el procedimiento de diálogo y conciliación a que se refiere dicha disposición constituye un paso previo obligatorio a efectos de la constatación de tal fraude por un órgano jurisdiccional de este último Estado miembro, que conoce de un procedimiento penal incoado contra dicho empresario por haber recurrido de manera fraudulenta al desplazamiento de esos trabajadores utilizando certificados A 1 falsos.

Tercera cuestión prejudicial

64 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el principio de prohibición del fraude y del abuso de Derecho debe interpretarse en el sentido de que, cuando, en el marco de un procedimiento penal incoado ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro contra un empresario sospechoso de haber desplazado a trabajadores a dicho Estado mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1, el órgano jurisdiccional de primera instancia ha constatado que esos documentos constituyen documentos falsos y esta constatación no ha sido impugnada ante el órgano jurisdiccional que conoce del recurso de apelación de dicho procedimiento, este último órgano jurisdiccional puede no tener en cuenta dichos documentos aun cuando el tribunal de primera instancia haya realizado tal constatación sin que se haya entablado el procedimiento de diálogo y conciliación previsto en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004.

65 A este respecto, es preciso recordar que corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio principal apreciar la necesidad de una decisión prejudicial y la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia, que gozan de una presunción de pertinencia. Por consiguiente, en principio, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse siempre que la cuestión planteada se refiera a la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión, salvo si resulta manifiesto que la interpretación solicitada no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto de tal litigio, si el problema es de naturaleza hipotética o si el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder adecuadamente a tal cuestión prejudicial (sentencia de 22 de febrero de 2024, Unedic, C-125/23, EU:C:2024:163, apartado 35 y jurisprudencia citada).

66 En el presente asunto, procede señalar que la tercera cuestión prejudicial, que se refiere exclusivamente a la constatación de que los documentos que revisten la forma de certificados A 1 objeto de controversia en el litigio principal constituyen documentos falsos, realizada por el órgano jurisdiccional nacional de primera instancia en el marco de un procedimiento penal como el controvertido en el litigio principal, se basa en la premisa de que tal constatación fue realizada por dicho órgano jurisdiccional sin que se hubiera entablado dicho procedimiento de diálogo y conciliación.

67 Pues bien, como se ha señalado en los apartados 58 y 59 de la presente sentencia, sobre la base, en particular, de los elementos aportados por el órgano jurisdiccional remitente, resulta que, en el presente asunto, se observó dicho procedimiento de diálogo y conciliación respecto a la autenticidad de dichos documentos.

68 Así pues, habida cuenta de que la tercera cuestión prejudicial tiene carácter hipotético, debe considerarse inadmisible.

Costas

69 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 Séptima) declara:

1) **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, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012,**

debe interpretarse en el sentido de que

—en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de dicho Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social— se aplica también cuando, en el marco de un

procedimiento penal incoado contra ese empresario ante los órganos jurisdiccionales de este último Estado miembro por la comisión de fraudes en materia de seguridad social, dichos órganos jurisdiccionales constaten, sin que el propio empresario formule objeciones al respecto, que tales documentos son falsos.

2) **El artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004, en su versión modificada por el Reglamento n.º 465/2012,**

debe interpretarse en el sentido de que

—en una situación en la que nacionales de un Estado miembro empleados por un empresario establecido en ese Estado miembro realizan, mediante documentos que revisten la forma de certificados A 1 supuestamente emitidos por la institución de ese Estado miembro competente para expedir este tipo de certificados, un trabajo por cuenta de dicho empresario en otro Estado miembro, por el que esa institución percibe cotizaciones de seguridad social— el procedimiento de diálogo y conciliación a que se refiere dicha disposición constituye un paso previo obligatorio a efectos de la constatación de tal fraude por un órgano jurisdiccional de este último Estado miembro, que conoce de un procedimiento penal incoado contra dicho empresario por haber recurrido de manera fraudulenta al desplazamiento de esos trabajadores utilizando certificados A 1 falsos.

Firmas