Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 30 de noviembre de 2023 [1]

Asunto C-540/22

SN y otros
contra
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[Petición de decisión prejudicial planteada por el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Middelburg, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Libre prestación de servicios — Artículos 56 TFUE y 57 TFUE — Desplazamiento de trabajadores — Desplazamiento de nacionales ucranianos por una empresa establecida en Eslovaquia para realizar unos trabajos en los Países Bajos — Duración superior a 90 días dentro de un período de 180 días — Obligación de los trabajadores desplazados de ser titulares de un permiso de residencia en los Países Bajos — Limitación del período de validez del permiso de residencia — 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»

I. Introducción

1. Varios trabajadores ucranianos fueron desplazados por una empresa prestadora de servicios eslovaca para realizar una serie de actividades en los Países Bajos. La duración de dichas actividades se prolongó, de modo que excedió de 90 días dentro de un período de 180 días. En tal situación, la normativa neerlandesa establece que los nacionales de terceros países deben ser titulares de un permiso de residencia, acompañado de ciertas condiciones en cuanto a su período de validez y de gastos para su obtención.

2. ¿Es tal normativa conforme con los artículos 56 TFUE y 57 TFUE? Esta es, en esencia, la cuestión planteada por el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Middelburg, Países Bajos).

3. Esta cuestión conducirá al Tribunal de Justicia a precisar su jurisprudencia sobre el régimen aplicable a los nacionales de Estados terceros desplazados en la Unión Europea. Aunque la exigencia de ser titular de un permiso de residencia constituye indudablemente una restricción a la libre prestación de servicios, será preciso examinar en qué medida esta restricción puede estar justificada por una razón imperiosa de interés general y ser proporcionada.

[1] Lengua original: francés.

II. Marco jurídico

4. El artículo 2, apartado 1, de la Wet arbeid vreemdelingen (Ley sobre el Empleo de Extranjeros),[2] de 21 de diciembre de 1994, 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.»

5. El artículo 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, en su apartado 1:

«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 ejerza efectivamente actividades sustanciales en el sentido del artículo 6, apartado 3, letra a), de la Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie [(Ley relativa a las Condiciones de Trabajo de los Trabajadores Desplazados en la Unión Europea)] [3].»

6. El artículo 14 de la Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Ley de Reforma General de la Ley de Extranjería),[4] de 23 de noviembre de 2000 (en lo sucesivo, «Ley de Extranjería de 2000») dispone lo siguiente en su apartado 1:

«El ministro será competente para:

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

[…]

2 Stb. 1994, n.º 959.

3 Stb. 2016, n.º 219.

4 Stb. 2000, n.º 495.

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. […]»

7. El artículo 3.31a, apartado 1, del Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Decreto de Extranjería de 2000),[5] de 23 de noviembre de 2000, 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 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 [del Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Decreto relativo a las Condiciones de Empleo de los Trabajadores Desplazados en la Unión Europea)] 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].»

8. En virtud del artículo 3.4, apartado 1, letra i), del Decreto de Extranjería de 2000:

«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.»

9. El artículo 8, apartados 1 a 3, de la Ley relativa a las Condiciones de Trabajo de los Trabajadores Desplazados en la Unión Europea establece:

«1. La empresa prestadora de servicios que desplace a un trabajador a los Países Bajos estará obligada a notificar este hecho al ministro, bien por correo ordinario o 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.

[5] Stb. 2000, n.º 497.

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, 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.»

10. El artículo 3, apartado 2, del Decreto relativo a las Condiciones de Empleo de los Trabajadores Desplazados en la Unión Europea preceptúa lo siguiente:

«El ministro 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 Ley, 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 Ley de Extranjería de 2000.»

11. El artículo 11, apartado 3, de dicho Decreto dispone lo siguiente:

«La empresa prestadora de servicios que desplace a un nacional extranjero en el sentido del artículo 1 del Decreto de Aplicación de la Ley sobre el Empleo de Extranjeros facilitará, además de los datos mencionados en el artículo 8, apartado 1, de dicha Ley, la fecha de finalización del período de empleo legal indicado en el documento en virtud del cual dicho nacional extranjero está autorizado a trabajar por cuenta ajena en el Estado miembro de expedición.»

12. En virtud del artículo 3.58, apartado 1, letra i), del Decreto de Extranjería de 2000 y de la sección B5/3.1 de la Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular de Extranjería de 2000),[6] de 2 de marzo de 2001, 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.

13. El artículo 3.34 del Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Reglamento de Extranjería de 2000),[7] de 18 de diciembre de 2000, 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.

6 Stcrt. 2001, n.º 64.

7 Stcrt. 2001, n.º 10.

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

14. Los demandantes, de nacionalidad ucraniana, son titulares de un permiso de residencia temporal para fines de empleo expedido en Eslovaquia. Trabajan para la sociedad eslovaca ROBI spol s. r. o., que los puso a disposición de un cliente neerlandés, a saber, la sociedad Ivens NV, para que llevaran a cabo actividades metalúrgicas en el puerto de Róterdam (Países Bajos). Previamente, ROBI había notificado al Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Instituto de Gestión de Seguros para los Trabajadores Asalariados, Países Bajos) las actividades que iban a desarrollar los demandantes y el período en que estas se llevarían a cabo. [8] A continuación, ROBI notificó a las autoridades neerlandesas que dichas actividades se prolongarían más allá de la duración fijada en el artículo 21, apartado 1, del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, [9] a tenor del cual «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) [10] y que no figuren en la lista nacional de no admisibles del Estado miembro de que se trate».

15. En este contexto, ROBI presentó ante el IND, por cada uno de los demandantes, una solicitud de concesión de un permiso de residencia para la referida prestación de servicios transfronteriza, y por todas ellas se cobraron tasas de tramitación. El IND, en nombre del Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado»), decidió conceder a los solicitantes sendos permisos de residencia ordinarios de duración determinada, sujetos a la restricción relativa a la prestación de servicios transfronteriza, con la indicación de que el trabajo para el que se habían presentado las solicitudes no estaba supeditado a la obtención de un permiso de trabajo. Además, el período de validez de dichos permisos de residencia se limitó al período de validez de los permisos temporales de residencia para fines de empleo eslovacos, con la consecuencia de que era inferior a la duración de las actividades objeto del desplazamiento de los trabajadores.

16. Los demandantes interpusieron sendos recursos administrativos contra las referidas decisiones ante el IND, el cual las revisó en nombre del Secretario de Estado. Las objeciones formuladas por los demandantes se referían a la obligación, en sí, de solicitar un permiso de residencia para la prestación de servicios transfronteriza, al período de validez de los permisos concedidos y a las tasas adeudadas por la tramitación de las solicitudes de esos permisos. El 16 de marzo de 2021, dichos recursos fueron examinados por el Comité Administrativo de Audiencias del IND. El 7 de abril de 2021, mediante cuarenta y cuatro decisiones separadas, el Secretario de Estado declaró infundados los recursos de los demandantes.

8 En sus observaciones escritas, el Gobierno neerlandés señaló que, el 4 de diciembre de 2019, ROBI notificó a las autoridades neerlandesas que estas actividades durarían del 6 de diciembre de 2019 al 4 de marzo de 2020.

9 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 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), y 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»).

10 DO 2006, L 105, p. 1.

17. Estos recurrieron tales decisiones ante el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Middelburg), órgano jurisdiccional remitente. Ante dicho órgano jurisdiccional, los demandantes y el Secretario de Estado han debatido sobre la obligación de los trabajadores nacionales de Estados terceros, empleados por una empresa prestadora de servicios establecida en un Estado miembro de la Unión, de poseer, además del permiso de residencia en ese Estado miembro, un permiso de residencia para permanecer en otro Estado miembro en el marco de una prestación de servicios transfronteriza tras la expiración del período de 90 días a que se refiere el artículo 21, apartado 1, del CAAS. También han debatido sobre la circunstancia de que la duración de los permisos de residencia expedidos por los Países Bajos se limite al período de validez de los permisos de residencia eslovacos, el cual es, además, de dos años como máximo, y sobre las tasas que se deben pagar por la tramitación de las solicitudes de permisos de residencia en los Países Bajos.

18. 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 (a saber, en ese caso, la concesión de un visado) tiene, según la Comisión, un carácter puramente formal y debería reconocerse de forma automática.

19. El tribunal remitente se pregunta si el derecho a la libre prestación de servicios, previsto en los artículos 56 TFUE y 57 TFUE, no confiere también un derecho de residencia derivado a los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios transfronteriza. Del apartado 59 de la citada sentencia deduce el tribunal remitente que no es así, en la medida en que la materia relativa a la entrada y residencia de los nacionales de Estados terceros 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, no ha sido armonizada en el ámbito de la Unión. No obstante, según dicho tribunal, en virtud de la obligación derivada del artículo 56 TFUE de eliminar todos los obstáculos a la libre prestación de servicios, cabe alegar que el envío —permitido en el marco de la libre circulación de servicios— a un Estado miembro de trabajadores de una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro no puede estar supeditado a la posesión de un permiso de residencia individual, pues esta obligación dificulta innecesariamente la prestación de servicios mediante el desplazamiento de trabajadores de Estados terceros.

20. El órgano jurisdiccional remitente señala, siguiendo en el asunto que dio lugar a la sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595), apartado 20, que la Comisión adujo, además, que la existencia de un doble procedimiento, a saber, en este asunto, el del visado y el de la confirmación de desplazamiento, constituía, en sí misma, una restricción desproporcionada al principio de libre prestación de servicios. En el presente asunto, la normativa neerlandesa se caracteriza también por la existencia de un doble procedimiento, en la medida en que los trabajadores de terceros países que son desplazados a los Países Bajos por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro deben, en primer lugar, ser objeto de notificación por parte de esa empresa y, en segundo lugar, sobre la base de esos mismos datos notificados, deberán solicitar separadamente un permiso de residencia en los Países Bajos.

21. Además, según dicho órgano jurisdiccional, la circunstancia de que la exigencia de un permiso de residencia solo sea pertinente tras la expiración de un período de 90 días implica que tal exigencia produzca el efecto de una autorización previa, en caso de que la prestación de servicios

se prolongue por más de 90 días. El hecho de que el IND se limite a comprobar si se ha realizado la notificación de conformidad con el artículo 8 de la Ley relativa a las Condiciones de Trabajo de los Trabajadores Desplazados en la Unión Europea y no establezca ningún requisito adicional no significa que este doble procedimiento no dé lugar, en realidad, a una restricción a la libre prestación de servicios. No cambia en nada esta conclusión el hecho de que, en la práctica, las decisiones de concesión de un permiso de residencia se adoptan en un plazo breve.

22. El órgano jurisdiccional remitente añade que el procedimiento específico de obtención de un permiso de residencia constituye una restricción, porque el período de validez del permiso para la prestación de servicios transfronteriza está limitado legalmente a la duración de las actividades, sin que pueda exceder de dos años. Si la prestación de servicios se prolonga por más tiempo del inicialmente previsto, o si el servicio se presta por un período superior a la duración máxima establecida, deberá presentarse una nueva solicitud de concesión del permiso de residencia o de prórroga de su período de validez.

23. Por último, por cada solicitud de permiso de residencia, el solicitante está obligado a abonar las tasas legalmente previstas por la normativa nacional, cuyo importe es igual a las tasas que se adeudan por la obtención de un permiso de residencia para la realización de una actividad laboral, como el que puede concederse a los nacionales de terceros países. En cambio, es cinco veces superior al importe de las tasas que se adeudan por la expedición de un certificado de residencia legal a un ciudadano de la Unión. Las cuantías de estas tasas son objeto de ajustes periódicos y, en el caso de los demandantes, oscilaron entre 290 y 320 euros en función de la situación individual, mientras que actualmente están fijadas en 345 euros.

24. En estas circunstancias, el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Middelburg) 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?»

25. Han presentado observaciones escritas los demandantes, los Gobiernos neerlandés, belga y noruego y la Comisión. Estas mismas partes, a excepción del Gobierno belga, también presentaron observaciones orales en la vista celebrada el 21 de septiembre de 2023.

IV. Análisis

26. Mediante sus tres cuestiones prejudiciales, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 56 TFUE y 57 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual, en una situación en la que una empresa prestadora de servicios establecida en un Estado miembro desplaza a trabajadores nacionales de Estados terceros a otro Estado miembro durante más de 90 días, dentro de un período de 180 días, se obliga a dichos trabajadores a ser titulares de un permiso de residencia individual en ese segundo Estado miembro, cuya duración se limita al período de validez del permiso de residencia y de trabajo concedido en el primer Estado miembro y, en cualquier caso, a dos años, y cuya concesión está supeditada al pago de unas tasas cuya cuantía es igual a la de las tasas adeudadas por un permiso ordinario de trabajo para el nacional de un Estado tercero.

27. En el procedimiento principal, una serie de trabajadores ucranianos fueron desplazados por una empresa eslovaca para que llevaran a cabo unas actividades metalúrgicas en los Países Bajos. La normativa neerlandesa exige que los trabajadores nacionales de Estados terceros estén en posesión de un permiso de residencia cuando las actividades tengan una duración superior a la establecida en el artículo 21, apartado 1, del CAAS, esto es, 90 días dentro de cualquier período de 180 días. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si dicha normativa y las condiciones que establece, relativas a la duración del permiso de residencia y a la cuantía de las tasas que deben abonarse, son conformes con el Derecho de la Unión.

28. Con carácter preliminar, procede señalar que, en virtud de su considerando 20, la Directiva 96/71/CE[11] no irá «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». En estas circunstancias, como ha apuntado el órgano jurisdiccional remitente, la normativa neerlandesa controvertida en el litigio principal debe examinarse a la luz del Tratado FUE.

29. Según una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, la actividad de una empresa consistente en el suministro, a cambio de remuneración, de mano de obra que continúa estando al servicio de dicha empresa, sin celebrar ningún contrato de trabajo con el usuario, es una actividad profesional que reúne los requisitos fijados en el artículo 57 TFUE, párrafo primero, y debe ser considerada, por lo tanto, como servicio en el sentido de esa disposición.[12] Además, por un lado, una prestación de servicios entre dos empresas establecidas en dos Estados miembros

[11] Directiva 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).

[12] Sentencia de 14 de noviembre de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche y otros (C-18/17, EU:C:2018:904), apartado 40 y jurisprudencia citada.

diferentes está incluida en el ámbito de aplicación de los artículos 56 TFUE y 57 TFUE y, por otro, la circunstancia de que el suministro de mano de obra en cuestión se refiera a trabajadores nacionales de terceros Estados carece de relevancia a estos efectos. [13]

30. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende asimismo que la libre prestación de servicios establecida en el artículo 56 TFUE no solo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino suprimir también cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos. [14] Por otro lado, es preciso recordar que, a día de hoy, el desplazamiento de trabajadores por cuenta ajena, nacionales de terceros Estados, en el marco de una prestación de servicios transfronteriza no está armonizado en el plano de la Unión. [15] De ello resulta que, en esta materia, los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación para establecer los requisitos aplicables a tal desplazamiento. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el control que ejerce un Estado miembro en dicha materia no puede poner en entredicho la libertad de prestación de servicios de la empresa para la que trabajan esos nacionales. [16]

31. En el caso que nos ocupa, dado que el procedimiento principal se refiere a trabajadores ucranianos desplazados, considero oportuno examinar con carácter preliminar su derecho a entrar y residir en la Unión en la situación actual. A este respecto, debo observar que, en virtud del artículo 2 de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, [17] esta se aplica a «personas desplazadas desde Ucrania desde el 24 de febrero de 2022 en adelante, como consecuencia de la invasión militar por parte de las fuerzas armadas rusas que comenzó en dicha fecha», lo que incluye a los nacionales ucranianos residentes en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022, que pueden acogerse a la protección temporal. No obstante, debe señalarse, por una parte, que, habida cuenta de la fecha de los hechos del litigio principal, los demandantes entraron en la Unión antes del 24 de febrero de 2022 y, por otra parte, que, en cualquier caso, no solicitan la protección temporal.

32. Además, del anexo II del Reglamento (UE) 2018/1806 [18] se desprende que Ucrania figura en la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros para estancias inferiores a 90 días por período de 180 días. Pues bien, el asunto principal se refiere a la obligación de ser titular de un permiso de residencia en los Países Bajos una vez transcurrido ese período de 90 días. Por consiguiente, debe señalarse que estos instrumentos jurídicos no pueden otorgar un estatuto específico a los demandantes por lo que respecta a la obligación de estar en posesión de tal permiso de residencia.

[13] Véanse las sentencias de 11 de septiembre de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), apartado 39, y de 14 de noviembre de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche y otros (C-18/17, EU:C:2018:904), apartado 43.

[14] Sentencia de 26 de febrero de 2020, Stanleyparma y Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110), apartado 17 y jurisprudencia citada.

[15] Sentencias de 11 de septiembre de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), apartado 49, y de 14 de noviembre de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche y otros (C-18/17, EU:C:2018:904), apartado 47. Véase la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de desplazamiento de los trabajadores asalariados, nacionales de un tercer Estado, en el marco de una prestación de servicios transfronterizos [COM(99) 3 final], que fue retirada por la Comisión.

[16] Véase la sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595), apartado 60 y jurisprudencia citada.

[17] Decisión de Ejecución del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO 2022, L 71, p. 1).

[18] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO 2018, L 303, p. 39).

33. Para responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, examinaré la cuestión de si existe un «derecho de residencia derivado» en favor de los trabajadores nacionales de Estados terceros desplazados en un Estado miembro y, a continuación, la de si la normativa de un Estado miembro que exige que los trabajadores desplazados nacionales de Estados terceros sean titulares de un permiso de residencia cuando la prestación de servicios se prolongue por más de 90 días dentro de un período de 180 días es conforme con el artículo 56 TFUE, en las condiciones establecidas en dicha normativa.

A. Sobre la existencia de un «derecho de residencia derivado» en favor de los trabajadores nacionales de terceros Estados desplazados en un Estado miembro

34. El órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si la libre prestación de servicios garantizada por los artículos 56 TFUE y 57 TFUE comprende el reconocimiento de un «derecho de residencia derivado» a los trabajadores nacionales de Estados terceros cuando estos sean empleados en un Estado miembro por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro.

35. A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha reconocido que, en determinados casos, los nacionales de terceros Estados, miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que no pueden disfrutar, en virtud de las disposiciones de la Directiva 2004/38/CE, [19] de un derecho de residencia derivado en el Estado miembro del que ese ciudadano es nacional pueden no obstante disponer de tal derecho sobre la base del artículo 21 TFUE, apartado 1, según el cual todo ciudadano tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación. [20] Esta consideración dimana de reiterada jurisprudencia, según la cual, fundamentalmente, la inexistencia de tal 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, una convivencia familiar desarrollada o consolidada, con el nacional de un tercer Estado, en el Estado miembro de acogida con ocasión de una residencia efectiva. [21]

36. Esta jurisprudencia no puede aplicarse por analogía en el ámbito de la libre prestación de servicios. En efecto, para empezar, el derecho de residencia derivado que confiere el artículo 21 TFUE, apartado 1, se basa en el derecho de una persona física, ciudadana de la Unión, a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Pues bien, en el presente asunto, la empresa prestadora de servicios es una persona jurídica, que no dispone de un derecho de residencia en otro Estado miembro del que derivaría el derecho de residencia de los trabajadores nacionales de Estados terceros contratados por ella.

37. A continuación, el derecho de residencia derivado del derecho de residencia de un ciudadano de la Unión corresponde a personas muy determinadas, a saber, los miembros de la familia de ese ciudadano de la Unión, con los que este mantiene una relación personal y única. En cambio, una

[19] Directiva 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).

[20] Véase, en particular, la sentencia de 12 de julio de 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570), apartado 27 y jurisprudencia citada.

[21] Véase la sentencia de 12 de julio de 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570), apartado 28 y jurisprudencia citada.

empresa prestadora de servicios, que es una persona jurídica, carece de vínculos con personas concretas para llevar a cabo la prestación de servicios. Así, puede contratar a trabajadores nacionales de terceros Estados para iniciar la prestación de servicios y, a continuación, a otros trabajadores de tales Estados para finalizarla, regresando todos estos trabajadores a su país de origen o de residencia después de haber concluido su misión. [22]

38. Por último, como señala el órgano jurisdiccional remitente, [23] la Comisión ya invocó la existencia de un «derecho de residencia derivado» en favor de los trabajadores nacionales de Estados terceros desplazados a un Estado miembro en el asunto que dio lugar a la sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595). Sin embargo, este enfoque no fue adoptado en dicha sentencia. En efecto, el Tribunal de Justicia siguió la línea de razonamiento consistente en examinar si la normativa nacional de que se trataba era conforme con el artículo 56 TFUE a la luz de su reiterada jurisprudencia sobre las restricciones a la libre prestación de servicios, [24] sin referirse a la existencia de un derecho de residencia derivado.

39. En consecuencia, considero que la libre prestación de servicios garantizada por los artículos 56 TFUE y 57 TFUE no comprende el reconocimiento de un «derecho de residencia derivado» en favor de los trabajadores nacionales de Estados terceros cuando son empleados en un Estado miembro por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro. No obstante, el hecho de que estos trabajadores nacionales de Estados terceros no dispongan de tal derecho de residencia derivado no excluye que, sobre otra base jurídica, puedan disponer de un permiso de residencia en el marco de una prestación de servicios transfronteriza.

B. Sobre la conformidad con el artículo 56 TFUE de la normativa de un Estado miembro que exige que los trabajadores nacionales de Estados terceros desplazados sean titulares de un permiso de residencia cuando la prestación de servicios se prolongue por más de 90 días dentro de un período de 180 días, en las condiciones establecidas por dicha normativa

40. El órgano jurisdiccional remitente señala que la normativa neerlandesa controvertida en el litigio principal se caracteriza por la existencia de un doble procedimiento, en la medida en que los trabajadores de Estados terceros que son desplazados a los Países Bajos por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro deben, en primer lugar, ser registrados por dicha empresa mediante la notificación de una serie de datos y, en segundo lugar, sobre la base de dichos datos, deben solicitar separadamente un permiso de residencia en los Países Bajos. Dicho órgano jurisdiccional expresa sus dudas en cuanto a la conformidad de este doble procedimiento con el Derecho de la Unión, a la luz de la sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595). A este respecto, es preciso establecer una distinción entre, por un lado, la obligación de notificación que recae sobre la empresa prestadora de servicios y, por otro, la obligación que incumbe a los trabajadores nacionales de Estados terceros de ser titulares de un permiso de residencia en el Estado miembro de desplazamiento.

[22] 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.

[23] Véase el punto 18 de las presentes conclusiones.

[24] Véase la sentencia anterior de 21 de octubre de 2004, Comisión/Luxemburgo (C-445/03, EU:C:2004:655), relativa a las exigencias impuestas por el Estado miembro de acogida a las empresas que desplazan a su territorio a trabajadores nacionales de un tercer Estado.

1. Sobre la obligación de notificación que recae sobre la empresa prestadora de servicios

41. Por lo que respecta a la obligación de notificación que recae sobre la empresa prestadora de servicios, el Tribunal de Justicia ya declaró que, en caso de desplazamiento de trabajadores de un tercer Estado por una empresa de prestación de servicios establecida en un Estado miembro de la Unión, una normativa nacional que supedita el ejercicio de prestaciones de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa establecida en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa constituye una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 56 TFUE. [25]

42. El Tribunal de Justicia ha precisado que la obligación de que la empresa de prestación de servicios proporcione a las autoridades del Estado miembro de desplazamiento datos que acrediten que los trabajadores nacionales de terceros Estados se encuentran en situación regular, especialmente en cuestiones de residencia, de permiso de trabajo y de cobertura social, en el Estado miembro en el que dicha empresa los tenga en plantilla, garantizaría a las mencionadas autoridades, de una manera menos restrictiva e igualmente eficaz que el requisito de un permiso de trabajo, que esos trabajadores se encuentran en situación regular y que ejercen su actividad principal en el Estado miembro en el que está establecida la empresa de prestación de servicios. [26] A este respecto, tanto el Estado miembro de acogida como la empresa que presta el servicio están interesados en tener, antes del desplazamiento, la seguridad de que los trabajadores de un tercer país se desplazan en condiciones legales. [27]

43. Según el Tribunal de Justicia, la obligación de proporcionar dichos datos podría consistir en una simple declaración previa, que permitiría a las autoridades del Estado miembro de desplazamiento comprobar esos datos y adoptar las medidas necesarias, en caso de que la situación de los trabajadores afectados fuera irregular. Además, dicha obligación podría cumplimentarse mediante una sucinta notificación de los documentos exigidos, especialmente cuando la duración del desplazamiento no permita ejercer un control de manera eficaz. [28] Asimismo, la obligación de que la empresa de prestación de servicios notifique previamente a las autoridades del Estado miembro de desplazamiento el envío de uno o varios trabajadores por cuenta ajena, la duración prevista para su estancia y la prestación o prestaciones de servicios que justifican tal envío constituiría una medida igualmente eficaz y menos restrictiva que el requisito de un permiso de trabajo. Tal obligación permitiría a dichas autoridades controlar la observancia de la normativa social de dicho Estado miembro durante el desplazamiento, teniendo en cuenta las obligaciones que ya impone a la empresa la normativa social aplicable en el Estado miembro de origen. Esta obligación permitiría a las citadas autoridades adoptar, en su caso, las medidas necesarias al término del período de desplazamiento previsto. [29]

44. En el presente asunto, no se discute que la obligación de notificación establecida por la normativa neerlandesa cumple las exigencias enunciadas por la jurisprudencia citada en los puntos 42 y 43 de las presentes conclusiones. En este sentido, de la resolución de remisión se desprende que ROBI había notificado previamente a las autoridades neerlandesas las actividades

[25] Sentencia de 14 de noviembre de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche y otros (C-18/17, EU:C:2018:904), apartado 44 y jurisprudencia citada.

[26] 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 50 y jurisprudencia citada.

[27] Sentencia de 19 de enero de 2006, Comisión/Alemania (C-244/04, EU:C:2006:49), apartado 49.

[28] 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 51 y jurisprudencia citada.

[29] 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 52 y jurisprudencia citada.

que iban a desarrollar los demandantes y el período en que estas se llevarían a cabo. El órgano jurisdiccional remitente también ha precisado que el IND se limita a comprobar si se ha efectuado la notificación de conformidad con el artículo 8 de la Ley relativa a las Condiciones de Trabajo de los Trabajadores Desplazados en la Unión Europea y no establece ningún requisito adicional.[30] Por consiguiente, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, la obligación de notificación que recae sobre la empresa prestadora de servicios no parece contraria al artículo 56 TFUE.

2. Sobre la obligación que incumbe a los trabajadores nacionales de Estados terceros de ser titulares de un permiso de residencia en el Estado miembro de desplazamiento

45. Por lo que se refiere a la obligación que incumbe a los trabajadores nacionales de Estados terceros de ser titulares de un permiso de residencia en el Estado miembro de desplazamiento, procede señalar que, en el caso de autos y en la fecha de la notificación efectuada por la empresa prestadora de servicios, el período en que se preveía llevar a cabo las actividades en los Países Bajos era inferior al establecido en el artículo 21, apartado 1, del CAAS. Con arreglo a dicha disposición, como titulares de un permiso de residencia para la realización de una actividad laboral expedido por la República Eslovaca, esos trabajadores podían circular libremente durante 90 días, como máximo, dentro de cualquier período de 180 días por el territorio de los demás Estados miembros, en particular en los Países Bajos.[31]

46. No obstante, la empresa prestadora de servicios notificó a continuación a las autoridades neerlandesas que la duración de dichas actividades se había prolongado, de modo que había rebasado el período de 90 días, y solicitó que se concediera un permiso de residencia en los Países Bajos a cada uno de los demandantes. De la resolución de remisión se desprende que el Secretario de Estado accedió a estas solicitudes, limitando el período de validez de los permisos de residencia al período de validez de los permisos de residencia eslovacos, esto es, un período inferior al de las actividades a las que respondía el desplazamiento de los demandantes, y cobrando unas tasas de tramitación por cada solicitud de permiso de residencia. Los demandantes impugnaron, a la luz del Derecho de la Unión, tanto el principio según el cual tenían la obligación de solicitar un permiso de residencia como el período de validez de dicho permiso y la cuantía de las tasas que se debían abonar.

47. A este respecto, como reconoce el Gobierno neerlandés en sus observaciones escritas, una normativa nacional que supedita el ejercicio de determinadas prestaciones de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa domiciliada en otro Estado miembro, a la concesión de un permiso de residencia constituye una restricción a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 56 TFUE. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una normativa nacional adoptada en un ámbito que no haya sido objeto de armonización en el plano de la Unión y que se aplique indistintamente a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de que se trate puede estar justificada, pese a su efecto restrictivo de la libre prestación de servicios, siempre que tal normativa responda a una razón imperiosa de interés general y que dicho interés no quede

30 Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

31 Véanse las conclusiones del Abogado General Léger presentadas en el asunto Comisión/Austria (C-168/04, EU:C:2006:135), punto 114, en las que dicho Abogado General consideró que los trabajadores nacionales de Estados terceros que habían sido desplazados a Austria, durante un período máximo de tres meses, por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro que era Parte contratante del CAAS no estaban obligados a obtener de las autoridades austriacas ningún visado o permiso de residencia para ejercer sus funciones en el marco de dicho desplazamiento.

salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que esté establecido, que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo. [32]

48. El Tribunal de Justicia ha precisado que, si bien la intención de evitar perturbaciones en el mercado laboral constituye una razón imperiosa de interés general, el personal de una empresa establecida en un Estado miembro que es desplazado a otro Estado miembro para realizar una prestación de servicios no pretende en modo alguno acceder al mercado laboral de este segundo Estado, ya que vuelve a su país de origen o de residencia después de haber concluido su misión. Ahora bien, un Estado miembro puede comprobar si la empresa establecida en otro Estado miembro, que desplaza al territorio del primero trabajadores de un Estado tercero, utiliza la libre prestación de servicios con un fin que no sea la ejecución de la prestación de que se trate. Tales controles deben respetar, no obstante, los límites establecidos por el Derecho de la Unión y, en particular, los derivados de la libre prestación de servicios, que no puede reducirse a límites ilusorios y cuyo ejercicio no puede dejarse a la discreción de la Administración. [33]

49. Por consiguiente, si bien ha de reconocerse a un Estado miembro tanto la facultad de comprobar que una empresa establecida en otro Estado miembro, que presta a una empresa usuaria establecida en el primer Estado miembro un servicio consistente en el suministro de trabajadores nacionales de terceros Estados, no está utilizando la libre prestación de servicios con un fin que no sea la prestación del servicio en cuestión, como la posibilidad de adoptar las medidas de control necesarias al respecto, el ejercicio de dicha facultad no permite a ese Estado miembro imponer requisitos desproporcionados. [34] Además, como resulta de la jurisprudencia citada en el punto 43 de las presentes conclusiones, las autoridades nacionales del Estado miembro de desplazamiento tienen derecho a controlar la observancia de la normativa social durante el desplazamiento, teniendo en cuenta las obligaciones que ya impone a la empresa la normativa social aplicable en el Estado miembro de origen.

50. Según el órgano jurisdiccional remitente, la normativa neerlandesa controvertida se caracteriza por un doble procedimiento, a saber, la obligación de notificación, por una parte, y la obligación de ser titular de un permiso de residencia, por otra. No comparto esta consideración, en la medida en que la notificación y la exigencia de ser titular de un permiso de residencia entran en juego en momentos diferentes del desplazamiento y persiguen objetivos distintos. En efecto, si la duración de las actividades es inferior a 90 días dentro de cualquier período de 180 días, basta con la notificación previa por parte del prestador de servicios, la cual consiste en proporcionar a las autoridades del Estado miembro de desplazamiento datos que acrediten que los trabajadores nacionales de Estados terceros se encuentran en situación regular, especialmente en cuestiones de residencia, de permiso de trabajo y de cobertura social, en el Estado miembro en el que dicha empresa los tenga en plantilla. [35] La obligación de que cada trabajador nacional de un Estado tercero esté en posesión de un permiso de residencia está vinculada únicamente a la circunstancia de que se haya rebasado ese período de 90 días. En este sentido, la obligación de

[32] Sentencia de 14 de noviembre de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche y otros (C-18/17, EU:C:2018:904), apartado 46 y jurisprudencia citada.

[33] Véase la sentencia de 11 de septiembre de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), apartados 51 a 53 y jurisprudencia citada.

[34] Véase la sentencia de 11 de septiembre de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), apartado 55.

[35] Véase el punto 42 de las presentes conclusiones.

obtener tal permiso de residencia no puede considerarse equivalente a una exigencia de autorización previa y no puede ocasionar demoras en perjuicio de la empresa prestadora de servicios. [36]

51. En sus observaciones escritas, el Gobierno neerlandés alega que la obligación de notificación que recae sobre la empresa prestadora de servicios permite a las autoridades neerlandesas comprobar que la libre prestación de servicios no se utiliza con un fin que no sea la prestación del servicio de que se trate y que se respeta la normativa social nacional durante el desplazamiento. Añade que, sin embargo, dicha obligación de notificación no determina el derecho de residencia de los trabajadores nacionales de Estados terceros.

52. He de señalar que, a falta de un «derecho de residencia derivado», conferido a los trabajadores nacionales de Estados terceros desplazados, y en caso de que la estancia de estos se prolongue por más de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, dichos trabajadores dejan de disponer del derecho de residencia en los Países Bajos sobre la base del artículo 21, apartado 1, del CAAS. Según el Gobierno neerlandés, la obligación de obtener un permiso de residencia en los Países Bajos cuando se rebase un período de 90 días dentro de cualquier período de 180 días tiene por objeto evitar que los referidos trabajadores residan ilegalmente en ese Estado miembro. A este respecto, el considerando 6 del Reglamento (UE) 2016/399 [37] establece que «el control fronterizo no se efectúa únicamente en interés de los Estados miembros en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino en interés del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores. El control fronterizo debe contribuir a la lucha contra la *inmigración clandestina* y la trata de seres humanos, así como a la prevención de cualquier amenaza a la seguridad interior, al orden público, a la salud pública y a las relaciones internacionales de los Estados miembros». [38] Además, como resulta del artículo 6, apartado 1, de ese mismo Reglamento, los nacionales de terceros países únicamente pueden permanecer en el territorio del espacio Schengen un máximo de 90 días en un período de 180 días. [39]

53. Por otro lado, en el contexto de la aplicación de la Decisión n.º 1/80, [40] el Tribunal de Justicia declaró que el objetivo de impedir la entrada y la permanencia irregulares constituye una *razón imperiosa de interés general*. [41] En mi opinión, esta jurisprudencia puede aplicarse por analogía a la materia relativa al desplazamiento de trabajadores nacionales de un Estado tercero en el marco de una prestación de servicios transfronteriza, materia que aún no ha sido armonizada en el ámbito de la Unión. [42]

54. Según la Comisión, la concesión de un permiso de residencia a los trabajadores nacionales de Estados terceros desplazados en un Estado miembro debería constituir un acto declarativo y no un acto constitutivo. No obstante, considero que, puesto que incumbe a los Estados miembros

[36] Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2004, Comisión/Luxemburgo (C-445/03, EU:C:2004:655), apartado 43.

[37] Reglamento 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).

[38] El subrayado es mío.

[39] Véase la sentencia de 5 de febrero de 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Enrolamiento de marinos en el puerto de Róterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76), apartado 58.

[40] Decisión del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía. El Consejo de Asociación fue instituido por el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963 por la República de Turquía, por una parte, y los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra, y concluido, aprobado y confirmado en nombre de esta última en virtud de la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18).

[41] Véase la sentencia de 3 de octubre de 2019, A y otros (C-70/18, EU:C:2019:823), apartado 46 y jurisprudencia citada.

[42] Véase el punto 30 de las presentes conclusiones.

regular el derecho de residencia de esos trabajadores, el Estado miembro de que se trata puede llevar a cabo verificaciones antes de conceder un permiso de residencia individual a dichos trabajadores.

55. De la resolución de remisión se desprende que, según el Secretario de Estado, el procedimiento para obtener un permiso de residencia es sencillo, en la medida en que la empresa prestadora de servicios ya dispone de los documentos necesarios y lo que ha de comprobarse es si se ha efectuado la notificación y si existe un permiso de trabajo, un permiso de residencia y un contrato de trabajo en el otro Estado miembro. En sus observaciones escritas, el Gobierno neerlandés alega que, además, la identidad del trabajador de un Estado tercero se comprueba con el fin de determinar si el trabajador que figura en el contrato de trabajo se corresponde con la persona solicitante del permiso de residencia. Añade que las autoridades nacionales comprueban asimismo si el trabajador representa una amenaza para el orden público o la seguridad nacional.

56. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si dichas comprobaciones respetan los límites establecidos por el Derecho de la Unión y, en particular, los derivados de la libre prestación de servicios, que no puede reducirse a límites ilusorios y cuyo ejercicio no puede dejarse a la discreción de la Administración.[43] En particular, conforme a una jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los motivos relacionados con el orden público solo pueden invocarse 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.[44]

57. En el supuesto de que se cumplan estos requisitos, a saber, que las comprobaciones efectuadas por el Estado miembro de desplazamiento respeten el principio de proporcionalidad, considero que los artículos 56 TFUE y 57 TFUE no se oponen a que se exija un permiso de residencia individual a cada trabajador nacional de un Estado tercero desplazado en el marco de una prestación de servicios transfronteriza cuando la duración de dicha prestación exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días y la empresa prestadora de servicios haya cumplido su obligación de notificación.

3. Sobre el período de validez del permiso de residencia

58. De la resolución de remisión se desprende que, con arreglo a la normativa neerlandesa controvertida, el período de validez del permiso de residencia concedido a un trabajador nacional de un Estado tercero, desplazado en los Países Bajos, se limita al período de validez del permiso de trabajo y residencia en el Estado miembro de establecimiento de la empresa prestadora de servicios y que, en cualquier caso, con independencia de la duración de la prestación de servicios, no puede ser superior a dos años.

59. La Comisión sostiene que la duración de la validez máxima de dos años que, como confirmó el Gobierno neerlandés en sus observaciones escritas, se apoya en el hecho de que un trabajador desplazado sigue sujeto a la normativa en materia de seguridad social de su Estado miembro de origen es desproporcionada y que una medida menos restrictiva e igualmente eficaz consistiría en hacer coincidir la duración del permiso de residencia con la de la misión, sin imponer una duración máxima. La Comisión añadió que, en caso de desplazamiento de trabajadores

[43] Véase la sentencia de 11 de septiembre de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), apartados 51 a 53 y jurisprudencia citada.

[44] Véase, por analogía, la sentencia de 2 de marzo de 2023, PrivatBank y otros (C-78/21, EU:C:2023:137), apartado 62.

nacionales de terceros Estados, la validez del permiso de residencia también podría limitarse a la duración de la validez de los permisos de trabajo y de residencia de los que fueran titulares esos trabajadores en el Estado miembro de origen.

60. A este respecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, 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. Ninguna disposición del Tratado FUE permite determinar, de manera abstracta, la duración o la frecuencia a partir de la cual la prestación de un servicio o de un determinado tipo de servicio en otro Estado miembro no puede considerarse ya una prestación de servicios en el sentido del Tratado FUE. [45]

61. En consecuencia, una prestación de servicios transfronteriza, en el sentido del Derecho de la Unión, puede durar varios años. [46] No obstante, considero que es preciso establecer una distinción entre la prestación de servicios en sí misma y las personas que la realizan, las cuales, tal como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [47] no pretenden acceder al mercado laboral del Estado miembro de desplazamiento, ya que vuelven a su país de origen o de residencia después de haber concluido su misión. Ciertamente, en el marco del buen funcionamiento del mercado interior, es preciso que las empresas empleen a personas competentes para efectuar trabajos, lo que puede implicar recurrir a nacionales de terceros Estados. Sin embargo, se trata de un «desplazamiento temporal» de trabajadores que se envían a otro Estado miembro para efectuar en él trabajos en el contexto de una prestación de servicios de su empresario. [48]

62. En este sentido, el artículo 12, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 [49] dispone que «la persona que ejerza una actividad asalariada en un Estado miembro por cuenta de un empleador que ejerce normalmente en él sus actividades y a la que este empleador envíe para realizar un trabajo por su cuenta en otro Estado miembro seguirá sujeta a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de dicho trabajo no exceda de veinticuatro meses y de que dicha persona no sea enviada en sustitución de otra persona enviada».

63. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, para evitar que una empresa establecida en el territorio de un Estado miembro esté obligada a afiliar a sus trabajadores, sujetos normalmente a la legislación de seguridad social de ese Estado miembro, al régimen de seguridad social de otro Estado miembro a donde fueran enviados para realizar trabajos de corta duración, esa disposición del Reglamento n.º 883/2004 permite a la empresa mantener la afiliación de sus trabajadores al régimen de seguridad social del primer Estado miembro. [50] Por consiguiente, el Derecho de la Unión toma como referencia el período de dos años, período este que pueden tener en cuenta los Estados miembros (sin estar obligados a ello) para determinar la duración máxima de un permiso de residencia.

45 Sentencia de 2 de septiembre de 2021, Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678), apartado 35 y jurisprudencia citada.

46 En la vista, los demandantes pusieron el ejemplo de la construcción de una central nuclear.

47 Véase el punto 48 de las presentes conclusiones.

48 Véase, a este respecto, la sentencia de 27 de marzo de 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142), apartado 15.

49 Reglamento 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).

50 Véase la sentencia de 3 de junio de 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427), apartado 60 y jurisprudencia citada.

64. En efecto, cuando los trabajadores nacionales de terceros Estados se destinan a una prestación de servicios de larga duración en el Estado miembro de desplazamiento o se reasignan a otra prestación de servicios en ese Estado, procede considerar que el desplazamiento de esos trabajadores deja de ser temporal y que acceden al mercado de trabajo de dicho Estado miembro. De ello se desprende que, si la duración de la prestación de servicios es superior a dos años, el Estado miembro de que se trata está facultado para imponer a la empresa prestadora de servicios que contrate a otros trabajadores, originarios de la Unión o de un Estado tercero.

65. Por otro lado, en el contexto de un desplazamiento transfronterizo, corresponde al Estado miembro de establecimiento de la empresa prestadora de servicios determinar la duración del derecho de residencia en virtud del cual el trabajador nacional de un Estado tercero accede al territorio de la Unión. En particular, ese Estado miembro debe verificar si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 6 del Reglamento 2016/399. Solo una vez que dicho trabajador tenga derecho a residir y trabajar en ese Estado miembro podrá ser legalmente desplazado a otro Estado miembro. Así pues, el Estado miembro de desplazamiento está facultado para limitar el período de validez del permiso de residencia concedido a un trabajador desplazado nacional de un Estado tercero al período de validez del permiso de trabajo y de residencia expedido en el Estado miembro en el que esté establecida la empresa prestadora de servicios. Como ha señalado el Gobierno neerlandés, si se supera esta última duración, el Estado miembro de desplazamiento ya no puede basarse en el control efectuado por el Estado miembro de origen y debe entonces, él mismo, efectuar el control previsto en el artículo 6 del Reglamento 2016/399, lo que es contrario al concepto de «desplazamiento».

66. En consecuencia, el artículo 56 TFUE no se opone a que el período de validez del permiso de residencia en el Estado miembro de la prestación de servicios coincida con el período de validez del permiso de residencia en el Estado miembro de establecimiento de la empresa prestadora de servicios y, en cualquier caso, a que tenga una duración de dos años.

4. Sobre la cuantía de las tasas que deben abonarse

67. Por lo que respecta a la cuantía de las tasas que deben abonarse, de la resolución de remisión se desprende que esta es igual a la de las tasas adeudadas por un permiso ordinario de trabajo para el nacional de un Estado tercero. Dicha cuantía es cinco veces superior al importe de las tasas correspondientes a un certificado de residencia legal expedido a un ciudadano de la Unión. [51]

68. En la vista, los demandantes sostuvieron que las tasas adeudadas por la obtención de sus permisos de residencia en los Países Bajos son muy elevadas y que obstaculizan el ejercicio de la libre prestación de servicios.

69. A este respecto, me permito señalar que, de manera general, el derecho de la Unión no se opone a una normativa nacional que obliga a los trabajadores nacionales de Estados terceros o a su empresario a abonar tasas por la tramitación de sus solicitudes de permiso de residencia. Sin embargo, conforme al artículo 56 TFUE, las cargas administrativas no deben obstaculizar el ejercicio de actividades de prestación de servicios. [52]

[51] En sus observaciones escritas, el Gobierno neerlandés explica que, el 1 de enero de 2019, el Reino de los Países Bajos equiparó la cuantía de las tasas adeudadas por la expedición de un permiso de residencia con la que ha de abonarse para la obtención del documento nacional de identidad y que, en consecuencia, la Comisión puso fin al procedimiento de infracción que había iniciado.

[52] Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), apartado 47.

70. Por lo que respecta al litigio principal, a primera vista, el grupo integrado por los trabajadores nacionales de Estados terceros que ejercen una actividad laboral por cuenta ajena en los Países Bajos parece el más adecuado a efectos comparativos con el compuesto por los trabajadores nacionales de Estados terceros desplazados. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la cuantía de las tasas que deben abonar los trabajadores nacionales de Estados terceros desplazados para la obtención de un permiso de residencia constituye una restricción proporcionada a la libre prestación de servicios consagrada en el artículo 56 TFUE.

71. Habida cuenta de lo anterior, considero que los artículos 56 TFUE y 57 TFUE no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual, cuando una empresa prestadora de servicios establecida en un Estado miembro desplaza a trabajadores nacionales de Estados terceros a otro Estado miembro durante más de 90 días dentro de un período de 180 días, dichos trabajadores están obligados a ser titulares de un permiso de residencia individual en ese segundo Estado miembro, cuyo período de validez se limita al período de validez del permiso de residencia y de trabajo concedido en el primer Estado miembro y, en cualquier caso, a dos años, y cuya concesión está supeditada al pago de unas tasas cuya cuantía es igual a la correspondiente a un permiso ordinario de trabajo por cuenta ajena de un nacional de un Estado tercero, siempre que dicha normativa no imponga unos requisitos desproporcionados.

V. Conclusión

72. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Middelburg, Países Bajos) de la siguiente manera:

«Los artículos 56 TFUE y 57 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual, cuando una empresa prestadora de servicios establecida en un Estado miembro desplaza a trabajadores nacionales de Estados terceros a otro Estado miembro durante más de 90 días dentro de un período de 180 días, dichos trabajadores están obligados a ser titulares de un permiso de residencia individual en ese segundo Estado miembro, cuyo período de validez se limita al período de validez del permiso de residencia y de trabajo concedido en el primer Estado miembro y, en cualquier caso, a dos años, y cuya concesión está supeditada al pago de unas tasas cuya cuantía es igual a la correspondiente a un permiso ordinario de trabajo por cuenta ajena de un nacional de un Estado tercero, siempre que dicha normativa no imponga unos requisitos desproporcionados.»