

Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 11 de julio de 2018 (*)

«Incumplimiento de Estado — Seguridad social — Reglamento (CE) n.º 883/2004 — Artículos 11, 12 y 76, apartado 6 — Reglamento (CE) n.º 987/2009 — Artículo 5 — Desplazamiento de trabajadores — Afiliación a un régimen de seguridad social — Lucha contra el fraude — Certificado A1 — Negativa a reconocerlo por parte del Estado miembro de ejercicio de la actividad profesional en caso de fraude o abuso»

En el asunto C-356/15,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 13 de julio de 2015,

Comisión Europea, representada por el Sr. D. Martin, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por:

Irlanda, representada por las Sras. E. Creedon, M. Browne y G. Hodge y el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. C. Toland, BL,

parte coadyuvante,

contra

Reino de Bélgica, representado por las Sras. L. Van den Broeck y M. Jacobs, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. P. Paepe, abogado,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Presidente de Sala, y los Sres. E. Levits y A. Borg Barthet, la Sra. M. Berger (Ponente) y el Sr. F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

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 Mediante su demanda, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al adoptar los artículos 23 y 24 de la loi-programme (Ley Marco) de 27 de diciembre de 2012 (*Moniteur belge* de 31 de diciembre de 2012, p. 88860; en lo sucesivo, «Ley Marco»), el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 11, 12 y 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, y corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 465/2012 del Parlamento y del Consejo, de 22 de mayo de 2012 (DO 2012, L 149, p. 4) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 883/2004»), del 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 (DO 2009, L 284, p. 1), y de la Decisión n.º A1 de la Comisión Administrativa de coordinación de los sistemas de seguridad social, 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 n.º 883/2004 (DO 2010, C 106, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión A1»),

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 883/2004

2 Los considerandos 5, 8, 15 y 17 del Reglamento n.º 883/2004 indican lo siguiente:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

3 El artículo 11 del citado Reglamento, con el título «Normas generales», dispone en sus apartados 1 y 3:

«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;

[...]».

4 El artículo 12 de ese Reglamento, titulado «Normas particulares», establece en su apartado 1:

«La persona que ejerza una actividad asalariada en un Estado miembro por cuenta de un empleador que ejerce normalmente en él sus actividades y a la que este empleador envíe para realizar un trabajo por su cuenta en otro Estado miembro seguirá sujeta a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de dicho trabajo no exceda de veinticuatro meses y de que dicha persona no sea enviada en sustitución de otra persona enviada.»

5 En el artículo 76 del Reglamento n.º 883/2004, titulado «Cooperación», el apartado 6 establece lo siguiente:

«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 n.º 987/2009

6 El considerando 2 del Reglamento n.º 987/2009 dispone lo siguiente:

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

7 El artículo 5 de dicho Reglamento, que lleva por título «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 de base y del Reglamento de aplicación, y los justificantes sobre cuya base se hayan emitido dichos documentos, podrán hacerse valer ante las instituciones de los demás Estados miembros mientras no sean retirados o invalidados por el Estado miembro en el que hayan sido emitidos.

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

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

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

8 El apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n.º 987/2009, titulado «Aplicación provisional de una legislación y concesión provisional de prestaciones», dispone:

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

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

[...]».

9 La Decisión A1 establece un procedimiento de diálogo y conciliación en caso de duda acerca de la validez de un documento o de la exactitud de los justificantes o en caso de discrepancia entre los Estados miembros acerca de la legislación aplicable o la institución que debe abonar la prestación.

Derecho belga

10 La Ley Marco incluye, en el capítulo 1 de su título 3, titulado «Fraude social y correcta aplicación de la Ley», determinadas disposiciones relativas a la lucha contra el fraude en el desplazamiento de trabajadores. La sección segunda de este capítulo, que lleva por título «Abuso de Derecho», comprende los artículos 22 a 25 de la Ley Marco.

11 El artículo 22 de dicha Ley Marco establece lo siguiente:

«A efectos de aplicación del presente capítulo, se entenderá por:

1.º “Reglamentos europeos de coordinación”:

a) El título II 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 y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad [(DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98)].

b) El título III del Reglamento (CEE) n.º 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del [Reglamento n.º 1408/71 (DO 1972, L 74, p. 1; EE 05/01, p. 156)].

c) El Reglamento (CE) n.º 859/2003 del Consejo, de 14 de mayo de 2003, por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CEE) n.º 1408/71 y del Reglamento (CEE) n.º 574/72 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas [(DO 2003, L 124, p. 1)].

d) El título II del Reglamento [n.º 883/2004].

e) El título II del Reglamento [n.º 987/2009].

f) El Reglamento (UE) n.º 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y el Reglamento (CE) n.º 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos [(DO 2010, L 344, p. 1)].

2.º “Guía práctica”: guía práctica para determinar la legislación aplicable a los trabajadores en el territorio de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo y Suiza, elaborada por la Comisión Administrativa.

3.º “Comisión Administrativa”: la Comisión Administrativa de coordinación de los sistemas de seguridad social.

[...]»

12 El artículo 23 de la Ley Marco dispone:

«Existirá abuso de las normas destinadas a determinar la legislación aplicable en los Reglamentos europeos de coordinación cuando, con respecto a un trabajador por cuenta ajena o autónomo, se apliquen disposiciones de los Reglamentos de coordinación a situaciones en las que no concurren los requisitos fijados en los Reglamentos y precisados en la Guía práctica o en las resoluciones de la Comisión Administrativa, a fin de sustraerse a la normativa de seguridad social belga que hubiera debido aplicarse a tales situaciones si se hubiesen observado correctamente las disposiciones reglamentarias y administrativas antes citadas.»

13 El artículo 24 de la Ley Marco establece lo siguiente:

«1. Cuando el juez nacional, una institución pública de seguridad social o un inspector de seguridad social aprecie un abuso de los contemplados en el presente capítulo, el trabajador por cuenta ajena o autónomo de que se trate quedará sometido a la normativa belga de seguridad social si dicha normativa hubiera debido aplicarse de conformidad con las disposiciones reglamentarias y administrativas citadas en el artículo 22.

2. La normativa de seguridad social belga se aplicará a partir del primer día en que se cumplan los requisitos para su aplicación, teniendo en cuenta los plazos de prescripción establecidos en el artículo 42, párrafo primero, segunda frase, de la Ley de 27 de junio de 1969 por la que se revisa el Decreto Ley de 28 de diciembre de 1944 relativo a la seguridad social de los trabajadores, y en el artículo 16 del Real Decreto n.º 38 de 27 de julio de 1967 por el que se organiza el régimen social de los trabajadores autónomos.»

14 El artículo 25 de la Ley Marco dispone:

«Corresponderá probar el abuso mencionado en el artículo 23 a la institución o al inspector que lo alegue.»

Procedimiento administrativo previo

15 El 21 de noviembre de 2013, la Comisión envió al Reino de Bélgica un escrito de requerimiento relativo a la incompatibilidad de los artículos 23 y 24 de la Ley Marco con los artículos 11, 12 y 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004, así como con el artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009 y con la Decisión A1.

16 En dicho escrito, la Comisión reprochaba al Reino de Bélgica que hubiera adoptado los citados artículos 23 y 24, por los que se faculta a las autoridades nacionales competentes para someter unilateralmente a la legislación nacional de seguridad social, sin seguir el procedimiento de diálogo y conciliación establecido en dichos Reglamentos, a los trabajadores desplazados ya sujetos a la seguridad social en el Estado miembro en el que su empleador ejerza normalmente sus actividades, cuando consideren que la expedición por el organismo de seguridad social de este último Estado miembro de un documento que acredite el sometimiento a su seguridad social (en lo sucesivo, «certificado A1») con arreglo a los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009 constituye un abuso de Derecho.

17 Mediante escrito de 20 de enero de 2014, el Reino de Bélgica respondió al escrito de requerimiento de 21 de noviembre de 2013 invocando la máxima *fraus omnia corrumpit* y la prohibición del abuso de Derecho como principios generales del Derecho que permiten que los Estados miembros adopten disposiciones nacionales que establezcan excepciones al Derecho derivado de la Unión.

18 Además, el Gobierno belga sostuvo que los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009 permiten que los Estados miembros adopten medidas unilaterales, como las establecidas en los artículos 23 y 24 de la Ley Marco, cuando estimen que la aplicación de dichos Reglamentos genera fraudes y abusos de Derecho.

19 El 25 de septiembre de 2014, la Comisión notificó su dictamen motivado al Reino de Bélgica, al que este respondió mediante un escrito de fecha 24 de noviembre de 2014 en el que informaba a la Comisión de la suspensión temporal de la aplicación de las medidas establecidas en los artículos 23 y 24 de la Ley Marco a causa del procedimiento por incumplimiento en curso.

20 Al no considerar satisfactoria dicha respuesta, la Comisión interpuso el presente recurso.

21 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de noviembre de 2015, se admitió la intervención de Irlanda como parte coadyuvante en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Sobre el recurso

Sobre la admisibilidad del recurso

Sobre la admisibilidad del recurso globalmente considerado

– Alegaciones de las partes

22 Con carácter principal, el Reino de Bélgica aduce la inadmisibilidad del recurso globalmente

considerado debido a que la Comisión no prueba la existencia del incumplimiento alegado ni, más concretamente, la imposibilidad de interpretar y aplicar las disposiciones controvertidas de la Ley Marco de conformidad con las disposiciones del Derecho de la Unión, pese a que, en su respuesta al dictamen motivado, ese Estado miembro había mencionado tal posibilidad.

23 Además, según el Reino de Bélgica, la Comisión no fundamenta su afirmación de que el artículo 24 de la Ley Marco contradice expresamente los artículos 11, 12 y 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004, así como el artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009.

24 La Comisión solicita que se desestime la excepción de inadmisibilidad.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

25 Es cierto que, según reiterada jurisprudencia, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. En efecto, es ella quien tiene que aportar al Tribunal de Justicia todos los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en presunción alguna (sentencia de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Francia, C-237/12, EU:C:2014:2152, apartado 32).

26 Sin embargo, la cuestión de si la Comisión ha acreditado la existencia del incumplimiento no forma parte del examen de la admisibilidad de su recurso, sino de la apreciación de fondo (sentencia de 4 de junio de 2015, Comisión/Polonia, C-678/13, no publicada, EU:C:2015:358, apartado 18 y jurisprudencia citada).

27 Así pues, la excepción de inadmisibilidad del recurso globalmente considerado, formulada por el Reino de Bélgica, carece de fundamento y debe desestimarse.

Sobre la admisibilidad de las imputaciones relativas a la infracción del artículo 11 del Reglamento n.º 883/2004, del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009 y de la Decisión A1

– Alegaciones de las partes

28 Con carácter subsidiario, el Reino de Bélgica alega, en primer lugar, que la imputación relativa a la infracción del artículo 11 del Reglamento n.º 883/2004 carece de precisión, en la medida en que la demanda no permite determinar con claridad si la imputación se refiere a dicho artículo 11 globalmente considerado o a su apartado 1 exclusivamente. En cualquier caso, sostiene que la Comisión no formula ninguna alegación específica, precisa y coherente referida a este apartado 1.

29 En segundo lugar, el Reino de Bélgica aduce que las alegaciones formuladas en la demanda para fundamentar la imputación relativa a la infracción del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009 se refieren únicamente al apartado 1 de este artículo. Considera que, en su escrito de réplica, la Comisión dedujo extemporáneamente de la vulneración del artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 la existencia de una infracción del artículo 5, apartados 2 a 4, del Reglamento n.º 987/2009.

30 En tercer lugar, por lo que respecta a la imputación relativa a la infracción de la Decisión A1, el Reino de Bélgica sostiene que, en su demanda, la Comisión se limita a mencionar esa Decisión, sin motivar tal infracción.

31 La Comisión solicita que se desestime la presente excepción de inadmisibilidad.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

32 Procede señalar que, según se deduce del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y de la reiterada jurisprudencia relativa a esta disposición, la demanda que inicie el proceso debe indicar con claridad y precisión el objeto del litigio y contener una exposición sumaria de los motivos invocados, a fin de permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal de Justicia ejerza su control. De ello se desprende que los datos esenciales de hecho y de Derecho en los que se base el recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto de la demanda y que las pretensiones de esta deben ser formuladas de manera inequívoca, a fin de que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* ni omita pronunciarse sobre una imputación (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de junio de 2016, Comisión/Países Bajos, C-233/14, EU:C:2016:396, apartados 32 y 34 y jurisprudencia citada).

33 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha estimado que, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, este debe presentar las imputaciones de forma coherente y precisa, a fin de permitir que el Estado miembro y el Tribunal de Justicia comprendan exactamente el alcance de la infracción del Derecho de la Unión reprochada, requisito necesario para que dicho Estado pueda invocar eficazmente los motivos en que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado (sentencia de 2 de junio de 2016, Comisión/Países Bajos, C-233/14, EU:C:2016:396, apartado 33 y jurisprudencia citada).

34 En particular, el recurso de la Comisión debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que la han llevado a la convicción de que el Estado miembro de que se trate ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados (sentencia de 2 de junio de 2016, Comisión/Países Bajos, C-233/14, EU:C:2016:396, apartado 35 y jurisprudencia citada).

35 En el caso de autos, la demanda de la Comisión cumple los requisitos de la jurisprudencia recordada en los apartados anteriores.

36 En primer lugar, por lo que respecta a la admisibilidad de la imputación relativa a la infracción del artículo 11 del Reglamento n.º 883/2004, tanto de las pretensiones de la demanda como de las imputaciones formuladas en ella se desprende sin ambigüedad que el recurso de la Comisión tiene por objeto la incompatibilidad de los artículos 23 y 24 de la Ley Marco con diversas disposiciones del Derecho de la Unión relativas al desplazamiento de trabajadores. La situación de los trabajadores por cuenta ajena desplazados es objeto del artículo 12, apartado 1, de dicho Reglamento, que aplica a esta categoría de trabajadores por cuenta ajena el principio rector de dicho Reglamento, según el cual las personas comprendidas en su ámbito de aplicación estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Este principio se establece en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004. Los apartados 2 a 5 de este artículo no se refieren a la situación de los trabajadores desplazados.

37 Si bien es cierto que, en su recurso, la Comisión se refirió genéricamente al artículo 11 del citado Reglamento, es preciso señalar que dicho recurso contiene una exposición clara de los datos de hecho y de Derecho en los que se basa. Tanto el procedimiento administrativo previo, y en particular el dictamen motivado remitido por la Comisión al Reino de Bélgica, como la exposición del marco jurídico y de la motivación de la demanda muestran que el incumplimiento criticado por esta institución, en la medida en que guarda relación con dicho artículo, se refiere únicamente a su apartado 1.

38 Por otra parte, de los escritos procesales presentados por el Reino de Bélgica se desprende que este ha respondido a la imputación relativa a un incumplimiento del artículo 11,

apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004. Por tanto, es evidente, por un lado, que no cabe razonablemente pensar que el Reino de Bélgica pudiera equivocarse respecto al hecho de que las imputaciones de la Comisión se referían al apartado 1 de dicho artículo y, por otro, que este Estado miembro pudo responder eficazmente a esas imputaciones.

39 En segundo lugar, por lo que respecta a la admisibilidad de la imputación relativa a la infracción del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009, procede recordar que el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 somete a los Estados miembros a una obligación genérica de cooperación en caso de dificultades de interpretación o de aplicación de este Reglamento, lo que incluye igualmente la consulta a la Comisión Administrativa.

40 El artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 dispone que los documentos emitidos por la institución de un Estado miembro que acrediten la situación de una persona a los efectos de la aplicación de los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009 y los justificantes sobre cuya base se hayan emitido dichos documentos podrán hacerse valer ante las instituciones de los demás Estados miembros. Los apartados 2 a 4 del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009 describen el procedimiento de diálogo y conciliación entre las instituciones afectadas que debe seguir el Estado miembro que albergue dudas en cuanto a la validez de dichos documentos o a la exactitud de los hechos en los que se basan las menciones que en ellos figuren. Estas disposiciones precisan así el contenido de la obligación genérica de cooperación entre las instituciones competentes de los Estados miembros, establecida en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004.

41 A este respecto procede señalar que, en el apartado 10 de su demanda, la Comisión recordó el contenido del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 y el del artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004. Además, de la exposición del marco jurídico y de la motivación de su demanda resulta sin ambigüedad que lo que se imputa al Reino de Bélgica es haber incumplido su obligación de respetar los principios establecidos por el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004, tal como fueron precisados por el artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009. Por último, tanto de los documentos intercambiados durante el procedimiento administrativo previo —en particular del dictamen motivado remitido por la Comisión al Reino de Bélgica— como de la demanda de la Comisión se desprende que esta institución alega el incumplimiento por dicho Estado miembro del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009 en su conjunto.

42 Por tanto, resulta evidente, por una parte, que el Reino de Bélgica, del que no cabe razonablemente pensar que pudiera equivocarse respecto al objeto de las imputaciones de la Comisión, en el sentido de que se referían al artículo 5 de dicho Reglamento en su conjunto, se hallaba en condiciones de responder eficazmente a las mismas y, por otra, que la alegación relativa a la vinculación entre esta disposición y el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 no se formuló extemporáneamente.

43 En tercer lugar, por lo que respecta a la admisibilidad de la imputación relativa a la infracción de la Decisión A1, procede señalar que, en el apartado 11 de su demanda, la Comisión describe la finalidad y el alcance del certificado A1, citando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a ese respecto. Además, el examen de todas las alegaciones formuladas en esa demanda, en particular en sus apartados 10 a 12, revela que la Comisión expuso los motivos por los que imputaba a dicho Estado miembro haber vulnerado los procedimientos establecidos en la Decisión A1.

44 De lo anterior resulta que la excepción de inadmisibilidad planteada por el Reino de Bélgica contra las imputaciones relativas a la infracción del artículo 11 del Reglamento n.º 883/2004, del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009 y de la Decisión A1 carece de fundamento y debe

desestimarse.

45 Por consiguiente, el recurso es admisible.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

46 En su demanda, la Comisión recuerda, con carácter preliminar, que el artículo 11 del Reglamento n.º 883/2004 establece un principio de base, según el cual las personas a las que se aplica dicho Reglamento están sometidas, en principio, a la legislación de un único Estado miembro. La Comisión pone de relieve que, según la regla expuesta en el artículo 12 del Reglamento n.º 883/2004, los trabajadores desplazados siguen estando sometidos a la legislación del Estado miembro en el que ejercen normalmente su actividad, Estado que entrega a dichos trabajadores un certificado A1 destinado a acreditar su condición de asegurados en ese Estado miembro.

47 A este respecto, la Comisión señala que el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 dispone que los documentos emitidos por la autoridad competente de un Estado miembro 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.

48 La Comisión añade que, en caso de dificultades de interpretación o de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 que pudieran poner en peligro los derechos de las personas cubiertas por él, el artículo 76 de este Reglamento establece que la institución competente del Estado miembro de desplazamiento se pondrá en contacto con la del Estado miembro de procedencia y, si no se encontrara una solución en un plazo razonable, podrá acudir a la Comisión Administrativa.

49 Además, sostiene que en la sentencia de 26 de enero de 2006, *Herbosch Kiere* (C-2/05, EU:C:2006:69), apartados 24 y 25, el Tribunal de Justicia confirmó que el certificado A1, en la medida en que instaura una presunción de conformidad a Derecho de la afiliación de los trabajadores desplazados al régimen de seguridad social del Estado miembro en el que está establecida la empresa que ha desplazado a esos trabajadores, es vinculante para la institución competente del Estado miembro en el que están desplazados estos trabajadores e implica necesariamente que no puede aplicarse el régimen de este último Estado miembro.

50 Según la Comisión, de esta jurisprudencia resulta que la adopción de los artículos 23 y 24 de la Ley Marco es contraria a los artículos 11, 12 y 76 del Reglamento n.º 883/2004 y al artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, tal como han sido interpretados por el Tribunal de Justicia.

51 En lo relativo a la alegación del Reino de Bélgica, formulada durante el procedimiento administrativo previo, de que dicho Estado miembro está obligado a adoptar las citadas disposiciones nacionales como consecuencia de las exigencias derivadas de la máxima *fraus omnia corrumpit* y del principio general de prohibición del abuso de Derecho, la Comisión sostiene que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en caso de sospechas de conductas abusivas o fraudulentas, los Estados miembros están sujetos a importantes restricciones. Así, según la Comisión, para rehusar a ciudadanos de la Unión el disfrute de las disposiciones del Derecho de la Unión, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros no solo deben tomar en consideración de modo individualizado las conductas abusivas o fraudulentas, sino también basarse en datos objetivos y apreciar tales conductas teniendo en cuenta los objetivos perseguidos por las disposiciones del Derecho de la Unión de que se trate.

52 Pues bien, la Comisión alega que las disposiciones mencionadas en el apartado 50 de la presente sentencia regulan de manera precisa y detallada las modalidades de cooperación en caso de sospecha de fraude o abuso, de modo que no procede establecer excepciones a las normas del Derecho de la Unión al amparo del principio *fraus omnia corrumpit*.

53 Por otra parte, según esta institución, el principio general de seguridad jurídica exige que, mientras las autoridades del Estado miembro que lo haya expedido no lo retiren o lo declaren inválido, el certificado A1 vincule a las instituciones de seguridad social y a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en el que estén desplazados los trabajadores afectados, en la medida en que dicho certificado acredita la afiliación de dichos trabajadores al régimen de seguridad social del Estado miembro en que esté establecida su empresa. A su juicio, la adopción unilateral de los artículos 23 y 24 de la Ley Marco viola este principio, así como el principio de cooperación leal entre los Estados miembros, establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3.

54 Por las mismas razones, la Comisión rechaza la alegación formulada por el Reino de Bélgica de que el mero hecho de que los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009 hayan establecido unos procedimientos de diálogo y de conciliación específicos en caso de sospecha de fraude o abuso no puede privar a los Estados miembros de la posibilidad de combatir tales fraudes o abusos por otros medios.

55 Irlanda, que interviene en el procedimiento en apoyo de la Comisión, pone de relieve que dichos Reglamentos establecen un sistema de determinación de la legislación aplicable, respetuoso con el principio de seguridad jurídica, que se basa en la regla de la unicidad de la legislación aplicable y en el reconocimiento del certificado A1. Por otra parte, estima que se ha previsto un sistema de resolución de conflictos.

56 Por lo que respecta al principio *fraus omnia corrumpit*, Irlanda alega que este principio general del Derecho de la Unión no permite incumplir unas disposiciones expresas e inequívocas sin impugnar la validez de las mismas, so pena de violar el principio de seguridad jurídica.

57 En su escrito de contestación, el Reino de Bélgica precisa, con carácter preliminar, que el concepto de «abuso de las normas destinadas a determinar la legislación aplicable en los Reglamentos europeos de coordinación», definido en el artículo 23 de la Ley Marco, comprende un elemento material y otro intencional.

58 Según este Estado miembro, se califican de «fraudes», por ejemplo, los falsos certificados A1, los desplazamientos de trabajadores residentes belgas al finalizar su período de sometimiento a la seguridad social belga, los desplazamientos ininterrumpidos cuya duración supere el plazo máximo de 24 meses o también la inexistencia absoluta de relación directa entre el trabajador desplazado y su empleador y las situaciones descritas en la Guía práctica a la que se refiere el artículo 22 de la Ley Marco.

59 Sostiene que, en esas situaciones, el artículo 23 de la Ley Marco exige que se pruebe la voluntad de «sustraerse a la normativa de seguridad social belga que hubiera debido aplicarse a tales situaciones si se hubiesen observado correctamente las disposiciones reglamentarias y administrativas». En cambio, no están incluidos en el ámbito de aplicación de ese artículo los supuestos de optimización social ni tampoco los supuestos en que los certificados A1 contengan simplemente meros errores materiales.

60 Además, el Reino de Bélgica precisa que la prueba del abuso, en el sentido del artículo 24, apartado 1, de la Ley Marco, solo puede aportarse tras un examen individualizado de los datos objetivos.

61 El Reino de Bélgica sostiene, pues, que los artículos 23 y 24 de la Ley Marco únicamente se aplican en los raros supuestos en que las autoridades o los órganos jurisdiccionales belgas competentes logren acreditar un fraude que dio lugar a la expedición de un certificado A1 sin que se respetasen las disposiciones de los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009, con la intención de evitar el sometimiento a la legislación nacional aplicable en virtud de esas disposiciones, es decir, a la legislación belga. Por consiguiente, concluye, es inexacta la afirmación de la Comisión de que las disposiciones cuestionadas pretendan anular los certificados A1.

62 El Reino de Bélgica también aduce que, como el diálogo entre los Estados miembros relativo a la retirada de los certificados A1 no funciona satisfactoriamente, habida cuenta del carácter notoriamente rudimentario y fragmentario del marco jurídico existente, es preciso disponer de medios efectivos para combatir el fraude.

63 A continuación, recordando la importancia del principio establecido en el artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004, según el cual la legislación aplicable es la del Estado de empleo, y la excepción que a dicho principio se establece para los trabajadores desplazados, el Reino de Bélgica sostiene que el trabajador que se acoge fraudulentamente a esta excepción recibe un trato más favorable que las demás personas que trabajan en el territorio del Estado miembro de empleo.

64 El Reino de Bélgica también aduce que la aplicación del sistema de conflicto de leyes establecido por el Reglamento n.º 1408/71 y recogido por el Reglamento n.º 883/2004 depende solo de la situación objetiva en que se halle el trabajador interesado. Ahora bien, a su juicio, la aplicación fraudulenta del artículo 12 del Reglamento n.º 883/2004 lleva a conferir a los afiliados a la seguridad social un derecho de opción contrario al carácter imperativo de las normas de conflicto.

65 En relación con el principio general *fraus omnia corrumpit*, el Reino de Bélgica, basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en la doctrina, alega que un Estado miembro no puede adoptar medidas de ejecución de los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009 que violen ese principio general del Derecho de la Unión. Considera, pues, que las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales confrontados a situaciones fraudulentas deberían estar autorizados a adoptar medidas correctivas inmediatas.

66 Por lo que respecta, más concretamente, a la imputación relativa a la infracción de la Decisión A1, el Reino de Bélgica alega, remitiéndose a la sentencia de 8 de julio de 1992, Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303), que esta Decisión no es un acto de carácter normativo y que, en consecuencia, su inobservancia no puede ser objeto de un recurso por incumplimiento.

67 En relación con la imputación relativa a la infracción de los artículos 11 y 12 del Reglamento n.º 883/2004, el Reino de Bélgica sostiene que, en el marco de una aplicación correcta de los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009, las autoridades y los órganos jurisdiccionales belgas están autorizados a denegar «el disfrute del privilegio conferido» por el artículo 12 del Reglamento n.º 883/2004 cuando tal privilegio se invoque fraudulentamente. A este respecto, el Reino de Bélgica refuta la alegación de la Comisión de que la existencia de procedimientos de diálogo y de conciliación y la fuerza vinculante de los certificados A1 impiden aplicar el principio *fraus omnia corrumpit*.

68 En cuanto a la eventual violación del principio conforme al cual los beneficiarios del Reglamento n.º 883/2004 solo están sometidos a la legislación de un único Estado miembro, el Reino de Bélgica sostiene que, en caso de fraude, es posible que la institución presuntamente competente no haya expedido nunca dicho certificado A1, que el trabajador no esté sometido a la legislación de dicho Estado y que no goce, en realidad, de protección alguna en materia de seguridad social. En tal supuesto, no existe a su juicio una violación clara de dicho principio. Además, estima que los montajes fraudulentos dan lugar a situaciones de competencia desleal y de dumping social. Por consiguiente, concluye que la aplicación de los artículos 23 y 24 de la Ley Marco garantiza el «derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales», con arreglo al artículo 34, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

69 El Reino de Bélgica sostiene que, incluso en los supuestos en que el interesado ya esté sometido a la seguridad social del Estado miembro de la institución emisora, el sometimiento a la seguridad social belga no conduce a un doble sometimiento, dado que el artículo 6, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 987/2009 establece expresamente que, en caso de desacuerdo entre dos Estados miembros en cuanto a la determinación de la legislación aplicable, el interesado quedará provisionalmente sujeto a la legislación de uno de esos Estados miembros. Estima que, en ese supuesto, se aplica con prioridad la legislación del Estado miembro en el que la persona ejerza efectivamente una actividad económica, a condición de que la ejerza en un único Estado miembro.

70 Por lo que respecta a la imputación relativa a la infracción del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, el Reino de Bélgica considera que, ya que la aplicación del sistema de conflicto de leyes establecido por el Reglamento n.º 883/2004 depende de la situación objetiva en que se halle el trabajador interesado, en el supuesto de que las autoridades y los órganos jurisdiccionales belgas competentes constaten que un certificado A1 es falso o que la emisión de tal documento se debe a conductas fraudulentas, procede considerar que la presunción de conformidad a Derecho de la afiliación de los trabajadores desplazados queda anulada.

71 Además, el Reino de Bélgica estima que el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado aún acerca de si tales documentos vinculan incondicionalmente a las instituciones de seguridad social y a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en el que estén desplazados los trabajadores aunque se trate de documentos falsos u obtenidos fraudulentamente. Así pues, considera que cuando se haya acreditado que los certificados A1 fueron obtenidos fraudulentamente o que se trata de falsificaciones, dichos documentos no deben gozar de la presunción de conformidad a Derecho de la afiliación de los trabajadores desplazados ni vincular, en consecuencia, a las instituciones de seguridad social y a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en el que estén desplazados los interesados.

72 Por último, en cuanto a la imputación relativa a la vulneración de los procedimientos de diálogo y de conciliación establecidos en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 y en el artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009, el Reino de Bélgica impugna la alegación formulada por la Comisión de que recurrir a tales procedimientos es el único instrumento para hacer frente a los supuestos de fraude, con exclusión de todos los demás instrumentos, afirmando que la aplicación en paralelo de los procedimientos de diálogo y conciliación no queda excluida.

73 En su escrito de réplica la Comisión reitera las imputaciones formuladas en su demanda y mantiene la afirmación de que los artículos 23 y 24 de la Ley Marco permiten anular el certificado A1 en caso de fraude, puesto que la aplicación de estos artículos conlleva un cambio de la legislación aplicable.

74 En cuanto al principio general *fraus omnia corrumpit*, la Comisión afirma que el Tribunal de Justicia declaró expresamente, en la sentencia de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), apartado 53, que los Estados miembros no disponen de la facultad de decidir unilateralmente que un documento emitido por el Estado miembro de procedencia del trabajador desplazado está viciado de fraude.

75 Por lo que respecta a la imputación relativa a la infracción de los artículos 11, apartado 1, y 12 del Reglamento n.º 883/2004, la Comisión aduce que el artículo 6, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 987/2009, contrariamente a lo alegado por el Reino de Bélgica, se aplica en los supuestos en que aún no se ha determinado ninguna legislación aplicable. Considera que el objetivo de esa disposición es garantizar una cobertura transitoria a los interesados, y no imponer una segunda cobertura obligatoria, contraria a los artículos 11, apartado 1, y 12 del Reglamento n.º 883/2004.

76 En cuanto a la imputación relativa a la infracción del artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 y del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009, la Comisión precisa que su recurso no pretende impedir que el Reino de Bélgica luche contra el abuso o las maniobras fraudulentas, sino garantizar la observancia de los procedimientos establecidos por los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009. Ahora bien, al arrogarse, mediante la aprobación de los artículos 23 y 24 de la Ley Marco, el derecho a adoptar unilateralmente decisiones de sometimiento a la legislación belga de los trabajadores desplazados cuando sus propios inspectores e instituciones de seguridad social hayan «acreditado» o «probado» un caso de fraude, el Reino de Bélgica vulneró, a su juicio, esos Reglamentos, incluido el principio de cooperación leal, que, como principio general, sigue siendo aplicable incluso en caso de sospecha de fraude o abuso.

77 Por último, la Comisión recuerda que la Decisión A1 regula en detalle el procedimiento de diálogo y conciliación establecido por el artículo 76 del Reglamento n.º 883/2004 y el artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009, y afirma que, por lo demás, el artículo 23 de la Ley Marco recuerda la necesidad de observar dicho procedimiento. Sin embargo, a su juicio, el derecho unilateral que esa disposición, puesta en relación con el artículo 24 de esa misma Ley, confiere a las instituciones belgas permite precisamente que el Reino de Bélgica vulnere la regulación del citado procedimiento que se detalla en la Decisión A1.

78 En su escrito de duplica, el Reino de Bélgica refuta la interpretación del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 efectuada por la Comisión. Según dicho Estado miembro, del tenor de esa disposición no se desprende que la misma solo pueda ser aplicada en aquellos supuestos en que aún no se haya determinado ninguna legislación aplicable. En su opinión, esta disposición es aplicable desde el momento en que surge una discrepancia entre las instituciones o las autoridades de varios Estados miembros en cuanto a la determinación de la legislación aplicable. Pues bien, a su juicio, cuando las autoridades o los órganos jurisdiccionales competentes quieran aplicar los artículos 23 y 24 de la Ley Marco, es decir, en los escasos supuestos en que se haya acreditado el fraude, existirá, por hipótesis, una discrepancia en cuanto a la legislación aplicable.

Apreciación del Tribunal de Justicia

79 Por lo que respecta a las imputaciones basadas en la infracción de los artículos 11, 12 y 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 y del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009, es preciso señalar, con carácter preliminar, que las disposiciones del Reglamento n.º 883/2004 que determinan la legislación aplicable pretenden que los interesados queden sujetos al régimen de seguridad social de un único Estado miembro, de manera que se evite la concurrencia de

diversas legislaciones nacionales aplicables y las complicaciones que de ello pueden derivarse. Este principio se expresa, en particular, en el artículo 11, apartado 1, de dicho Reglamento (véanse, por analogía, las sentencias de 12 de junio de 2012, Hudzinski y Wawrzyniak, C-611/10 y C-612/10, EU:C:2012:339, apartado 41, y de 12 de febrero de 2015, Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, apartado 33).

80 El artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 establece que, cuando se cumplan los requisitos expuestos en dicha disposición, la legislación aplicable al trabajador desplazado será la del Estado miembro en que su empleador ejerza normalmente su actividad por cuenta ajena y no la del Estado miembro en que esté desplazada esa persona.

81 Las autoridades competentes del Estado miembro en el que el empleador ejerce normalmente sus actividades entregan al trabajador desplazado el certificado A1, que tiene por objeto acreditar la condición de asegurado de ese trabajador en dicho Estado miembro.

82 En lo que respecta al valor jurídico de los documentos emitidos por la institución de un Estado miembro que acrediten la situación de una persona a los efectos de la aplicación de los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009 y de los justificantes sobre cuya base se hayan emitido dichos documentos, el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 dispone que 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.

83 Con arreglo al artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004, en caso de dificultades de interpretación o de aplicación de dicho Reglamento que pudieran poner en peligro los derechos de las personas cubiertas por él, la institución del Estado miembro competente o del Estado miembro de residencia de la persona en cuestión se pondrá en contacto con la institución del Estado miembro afectado. Si no se encontrara una solución en un plazo razonable, las autoridades interesadas podrán acudir a la Comisión Administrativa.

84 Procede señalar que el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 reproduce, en esencia, el contenido del artículo 14, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71. Ahora bien, dado que el Reglamento n.º 883/2004 mantiene la regla del sometimiento del trabajador desplazado a la legislación del Estado en el que su empleador ejerce normalmente su actividad y los objetivos perseguidos por dichos Reglamentos son idénticos, procede remitirse, por analogía, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al Reglamento n.º 1408/71.

85 Según dicha jurisprudencia, la institución competente del Estado miembro en el que el empleador ejerce normalmente su actividad declara en el certificado A1 que su propio régimen de seguridad social seguirá siendo aplicable a los trabajadores desplazados durante el período de desplazamiento. De este modo, en virtud del principio según el cual los trabajadores deben estar afiliados a un solo régimen de seguridad social, el certificado A1 implica necesariamente que no puede aplicarse el régimen de seguridad social del Estado miembro en el que el trabajador esté desplazado (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de febrero de 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, apartado 49, y de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, apartado 21).

86 Se violaría el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, y se incumplirían los objetivos perseguidos por el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 y por el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009 si el Estado miembro en el que estén desplazados los trabajadores aprobase una legislación que autorizara a sus propias instituciones a considerar unilateralmente que las menciones de dicho certificado no les vinculan y a someter a esos trabajadores a su propio régimen de seguridad social (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de febrero de 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, apartado 52; de 26 de

enero de 2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, apartado 23, y de 6 de febrero de 2018, *Altun y otros*, C-359/16, EU:C:2018:63, apartado 38).

87 Por consiguiente, el certificado A1, en la medida en que insta una presunción de conformidad a Derecho de la afiliación de los trabajadores desplazados al régimen de seguridad social del Estado miembro en el que esté establecida la empresa que ha desplazado a esos trabajadores, es vinculante, en principio, para la institución competente del Estado miembro en el que estén desplazados esos trabajadores (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de febrero de 2000, *FTS*, C-202/97, EU:C:2000:75, apartado 53; de 26 de enero de 2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, apartado 24, y de 27 de abril de 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 41).

88 La solución inversa podría vulnerar el principio de la afiliación de los trabajadores por cuenta ajena a un solo régimen de seguridad social, así como la previsibilidad del régimen aplicable y, por consiguiente, la seguridad jurídica. En efecto, en los casos en que fuera difícil determinar el régimen aplicable, cada una de las instituciones competentes de los dos Estados miembros interesados se vería impulsada a considerar, en detrimento de los trabajadores interesados, que su propio régimen de seguridad social les es aplicable (sentencias de 26 de enero de 2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, apartado 25, y de 27 de abril de 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 42).

89 Sin embargo, el principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, exige que la institución competente del Estado miembro que expidió el certificado A1 proceda a una apreciación correcta de los hechos pertinentes para aplicar las normas relativas a la determinación de la legislación aplicable en materia de seguridad social y, por tanto, que garantice la exactitud de las menciones que figuran en dicho certificado (sentencias de 27 de abril de 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, apartado 39, y de 6 de febrero de 2018, *Altun y otros*, C-359/16, EU:C:2018:63, apartado 37).

90 Además, incumbe a dicha institución volver a considerar la fundamentación de dicha expedición y, en su caso, retirar dicho certificado A1 cuando la institución competente del Estado miembro en el que estén desplazados los trabajadores exprese dudas sobre la exactitud de los hechos que constituyen la base de dicho documento y, por lo tanto, sobre las menciones que en él figuran, en particular porque estas no satisfacen los requisitos del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de febrero de 2018, *Altun y otros*, C-359/16, EU:C:2018:63, apartado 43 y jurisprudencia citada).

91 En el supuesto de que las instituciones interesadas no lleguen a ponerse de acuerdo, en particular, sobre la apreciación de los hechos propios de una situación específica, podrán optar por plantearla ante la Comisión Administrativa (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de febrero de 2018, *Altun y otros*, C-359/16, EU:C:2018:63, apartado 44 y jurisprudencia citada).

92 Si la Comisión Administrativa no llega a conciliar los puntos de vista de las instituciones competentes acerca de la legislación aplicable al caso, el Estado miembro en el que estén desplazados los trabajadores afectados tiene al menos, sin perjuicio de las eventuales impugnaciones por vía jurisdiccional que existan en el Estado miembro de la institución expedidora, la posibilidad de interponer un recurso por incumplimiento, con arreglo al artículo 259 TFUE, para permitir que el Tribunal de Justicia examine con ocasión de dicho recurso la cuestión de la legislación aplicable a dichos trabajadores y, por tanto, la exactitud de las menciones que figuran en el certificado A1 (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de febrero de 2018, *Altun y otros*, C-359/16, EU:C:2018:63, apartado 45).

93 De este modo, en caso de error, aun manifiesto, de apreciación de los requisitos de

aplicación del Reglamento n.º 883/2004, y aun cuando se hubiera confirmado que las condiciones en que se desarrolla la actividad de los trabajadores de que se trate quedan manifiestamente fuera del ámbito de aplicación material de la disposición sobre cuya base se expidió el certificado A1, el procedimiento que ha de seguirse para resolver las eventuales controversias entre las instituciones de los Estados miembros afectados sobre la validez o exactitud de los certificados A1 debe respetarse (sentencia de 6 de febrero de 2018, Altun y otros, C-359/16, EU:C:2018:63, apartado 46 y jurisprudencia citada).

94 De admitirse que el Estado miembro en el que está desplazado el trabajador pueda aprobar una legislación que autorice a sus propias instituciones a declarar unilateralmente la invalidez de un certificado A1 recurriendo ante un órgano jurisdiccional de ese Estado miembro, quedaría en entredicho el sistema basado en la cooperación leal entre las instituciones competentes de los Estados miembros. Por consiguiente, mientras no se retire o no se declare su invalidez, el certificado A1 se impone, en principio, en el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro al que se desplazan los trabajadores afectados y, por lo tanto, vincula a sus instituciones (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, apartados 30 y 31).

95 En consecuencia, una normativa que, como los artículos 23 y 24 de la Ley Marco, autoriza a las autoridades competentes del Reino de Bélgica a que sometan unilateralmente a los trabajadores a la legislación belga de seguridad social se opone al principio de la afiliación de los trabajadores por cuenta ajena a un único régimen de seguridad social, establecido en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, así como al principio de seguridad jurídica, que exige, en particular, que las normas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas (véase en este sentido, entre otras, la sentencia de 12 de diciembre de 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, apartado 44 y jurisprudencia citada).

96 Además, una normativa como la que aquí se examina tampoco es compatible con las disposiciones de los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009 que regulan el procedimiento que debe seguirse en caso de dificultades de interpretación o de aplicación de los mismos, y en particular cuando el Estado miembro en el que esté desplazado el trabajador estime que no concurren los requisitos de aplicación del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004.

97 No desvirtúa esta apreciación la alegación del Reino de Bélgica de que, en caso de fraude acreditado, las autoridades nacionales de ese Estado miembro están autorizadas a denegar la aplicación del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004.

98 En primer lugar, procede señalar que ninguna disposición de ese Reglamento o del Reglamento n.º 987/2009 autoriza a los Estados miembros a establecer unilateralmente, por vía legislativa, la inaplicabilidad del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 en caso de fraude o abuso, de modo que incluso en tales supuestos se aplica el principio de cooperación leal concretado en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 y en el artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009.

99 Es cierto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los justiciables no pueden alegar fraudulenta o abusivamente las normas de la Unión ya que el principio que prohíbe el fraude y el abuso de derecho constituye un principio general del Derecho de la Unión que los justiciables están obligados a respetar. En efecto, la aplicación de la normativa de la Unión no puede extenderse hasta llegar a cubrir las operaciones que se realicen para beneficiarse fraudulenta o abusivamente de las ventajas establecidas en el Derecho de la Unión (sentencia de 6 de febrero de 2018, Altun y otros, C-359/16, EU:C:2018:63, apartados 48 y 49 y jurisprudencia

citada).

100 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando, en el marco del diálogo previsto en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004, la institución del Estado miembro al que han sido desplazados trabajadores formula una consulta a la institución expedidora de los certificados A1 en relación con información concreta que le lleva a considerar que estos certificados han sido obtenidos fraudulentamente, incumbe a la segunda institución, en virtud del principio de cooperación leal, revisar de oficio, a la luz de esta información, la procedencia de que se expidieran los certificados y, en su caso, retirarlos (sentencia de 6 de febrero de 2018, Altun y otros, C-359/16, EU:C:2018:63, apartado 54).

101 Si esta institución se abstiene de llevar a cabo esta revisión de oficio en un plazo razonable, la mencionada información debe poder invocarse en un procedimiento judicial para obtener del juez del Estado miembro al que los trabajadores han sido desplazados que no tenga en cuenta los certificados de que se trata (sentencia de 6 de febrero de 2018, Altun y otros, C-359/16, EU:C:2018:63, apartado 55).

102 En ese caso, el tribunal nacional puede no tener en cuenta los certificados A1 controvertidos y le incumbe determinar si las personas sospechosas de haber recurrido a trabajadores desplazados al amparo de certificados obtenidos de manera fraudulenta pueden incurrir en responsabilidad sobre la base del Derecho nacional aplicable (sentencia de 6 de febrero de 2018, Altun y otros, C-359/16, EU:C:2018:63, apartado 60).

103 No obstante, las personas a quienes se imputa, en un procedimiento de este tipo, haber recurrido a trabajadores desplazados al amparo de certificados obtenidos de manera fraudulenta deben tener la posibilidad de refutar las pruebas en las que se basa ese procedimiento, siempre que se respeten las garantías vinculadas al derecho a un proceso equitativo, antes de que el juez nacional decida, en su caso, no tener en cuenta estos certificados y se pronuncie sobre la responsabilidad de dichas personas con arreglo al Derecho nacional aplicable (sentencia de 6 de febrero de 2018, Altun y otros, C-359/16, EU:C:2018:63, apartado 56).

104 Ahora bien, hay que señalar que, en el caso de autos, la normativa nacional controvertida no cumple los requisitos descritos en los apartados 100 y 101 de la presente sentencia.

105 En efecto, por una parte, esta normativa no establece ninguna obligación de iniciar el procedimiento de diálogo y conciliación establecido por los Reglamentos n.os 883/2004 y 987/2009. Por otra parte, dicha normativa no se limita a atribuir únicamente al juez nacional la facultad de declarar la existencia de fraude y de no tener en cuenta por tal motivo un certificado A1 y admite, en cambio, que, al margen de cualquier procedimiento judicial, las instituciones de seguridad social belgas y los inspectores de trabajo belgas decidan someter a los trabajadores desplazados a la legislación belga de seguridad social.

106 En segundo lugar, se deduce de una reiterada jurisprudencia que un Estado miembro no puede justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado alegando que otros Estados miembros también incumplen sus obligaciones. En efecto, en el ordenamiento jurídico de la Unión establecido por el Tratado FUE, la aplicación del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros no puede someterse a una condición de reciprocidad. Los artículos 258 TFUE y 259 TFUE establecen las vías de recurso apropiadas para hacer frente a los incumplimientos de las obligaciones derivadas del Tratado FUE por parte de los Estados miembros (sentencia de 19 de noviembre de 2009, Comisión/Finlandia, C-118/07, EU:C:2009:715, apartado 48 y jurisprudencia citada).

107 En tercer lugar, en lo relativo a la alegación de que el marco jurídico de la retirada de los

certificados A1 es notoriamente rudimentario y fragmentario, de modo que los Estados miembros chocan con dificultades cuando deben adoptar medidas inmediatas para sancionar el fraude, procede señalar que, aunque no cabe excluir que el procedimiento de cooperación y conciliación no siempre funcione en la práctica de manera satisfactoria y sin fricciones, los Estados miembros no pueden deducir, sin embargo, de las eventuales dificultades que encuentren para recabar la información requerida ni de las deficiencias que pudieran existir en la cooperación entre sus respectivas administraciones competentes una justificación para incumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de junio de 2013, Comisión/Bélgica, C-383/10, EU:C:2013:364, apartado 53 y jurisprudencia citada).

108 En cuarto lugar, por lo que respecta a la alegación del Reino de Bélgica de que, incluso en el supuesto en que el interesado ya esté sometido a la seguridad social del Estado miembro de la institución expedidora, el sometimiento a la seguridad social belga no conduciría a un doble sometimiento, puesto que, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 987/2009, el interesado quedará provisionalmente sujeto a la legislación del Estado miembro en el que ejerza efectivamente su actividad por cuenta ajena o propia, procede señalar que tal interpretación privaría de objeto al artículo 5, apartados 2 a 4, de dicho Reglamento. En efecto, ante un documento emitido de conformidad con el artículo 5, apartado 1, del citado Reglamento, es preciso aplicar el procedimiento establecido en el artículo 5, apartados 2 a 4, de ese Reglamento en caso de desacuerdo acerca de dicho documento entre las autoridades competentes de distintos Estados miembros, pues en tal supuesto queda excluida la aplicación del artículo 6 del Reglamento n.º 987/2009.

109 En estas circunstancias, procede estimar las imputaciones de la Comisión relativas al incumplimiento por parte del Reino de Bélgica de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 11, apartado 1, 12, apartado 1, y 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004, así como del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009.

110 En lo que respecta a la imputación relativa a la infracción de la Decisión A1, procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, una decisión de esta índole, aunque pueda proporcionar una ayuda a las instituciones de seguridad social encargadas de aplicar el Derecho de la Unión en esta materia, no puede obligar a dichas instituciones a seguir determinados métodos o a adoptar determinadas interpretaciones cuando aplican las normas de la Unión (sentencias de 8 de julio de 1992, Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, apartado 52, y de 1 de octubre de 1992, Grisvard y Kreitz, C-201/91, EU:C:1992:368, apartado 25).

111 Por lo tanto, como la Decisión A1 carece de carácter normativo, no cabe imputar al Reino de Bélgica haberla infringido al adoptar los artículos 23 y 24 de la Ley Marco.

112 Dadas estas circunstancias, procede desestimar por infundada la imputación relativa a la infracción de la Decisión A1.

113 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede declarar que, al adoptar los artículos 23 y 24 de la Ley Marco, el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 11, apartado 1, 12, apartado 1, y 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004, así como del artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009.

Costas

114 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Como la Comisión ha solicitado la condena en costas del Reino de Bélgica y el incumplimiento de este último ha sido constatado en lo esencial, procede condenarlo en costas.

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

- 1) Declarar que, al adoptar los artículos 23 y 24 de la Ley Marco de 27 de diciembre de 2012, el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 11, apartado 1, 12, apartado 1, y 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, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, así como del 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.
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 3) Condenar en costas al Reino de Bélgica.

Firmas

* Lengua de procedimiento: francés.