

Asunto C-540/22

Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

Fecha de presentación:

11 de agosto de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Middelburg, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

11 de agosto de 2022

Partes demandantes:

SN

AS

RA

AA

OK

SD

IS

YZ

VK

VM

SP

OZ

OK

MM

PS

OP

ST

OO

ST

OS

AB

AT

PM

IY

SO

HY

VK

VL

DT

DM

DK

OK

MK

VM

VM

AY

PD

SS

OH

AZ

RS

VD

AI

OK

Parte demandada:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos)

Objeto del procedimiento principal

El procedimiento principal versa sobre un litigio entre las partes demandantes, 44 personas físicas de nacionalidad ucraniana (en lo sucesivo, «demandantes»), y el Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad; en lo sucesivo, «Secretario de Estado»), en relación con los recursos administrativos, que este último declaró infundados, interpuestos por los demandantes contra la concesión de un permiso de residencia temporal para la prestación de servicios transfronterizos.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La presente petición, planteada al amparo del artículo 267 TFUE, versa sobre el alcance de la libre circulación de servicios garantizada por los artículos 56 TFUE y 57 TFUE. En particular, trata sobre el derecho de residencia en un Estado miembro de los trabajadores de terceros países empleados en él por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro, y sobre las limitaciones, trámites procesales y costes que la legislación nacional puede imponer respecto a tal derecho de residencia.

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 contratados 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 legislativa 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?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículos 56 TFUE y 57 TFUE

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Artículo 3.58, apartado 1, letra i), del Vreemdelingenbesluit 2000 (Decreto de Extranjería de 2000); artículo 8 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); artículo 3.34, inicio y letra h), del Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Reglamento de Extranjería de 2000), y la sección B5/3.1 de la Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular de Extranjería de 2000)

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Los demandantes son de nacionalidad ucraniana y trabajan para la sociedad eslovaca ROBI spol s.r.o. (en lo sucesivo, «ROBI»). Esta sociedad realiza actividades en los Países Bajos para un cliente neerlandés. Los demandantes, que poseen un permiso de residencia temporal para trabajar por cuenta ajena expedido en Eslovaquia, fueron puestos a disposición del cliente por ROBI para realizar dichas actividades. Previamente, ROBI había notificado a las autoridades neerlandesas las actividades de aquellos y el período en que estas se llevarían a cabo. A continuación, ROBI notificó a las autoridades neerlandesas que las actividades que debían desarrollar los demandantes se prolongarían más allá de la duración del derecho a circular libremente por el espacio Schengen (90 días de 180).

- 2 En este contexto, además, ROBI presentó ante el Immigratie- en Naturalisatiedienst (Servicio de Inmigración y Naturalización, Países Bajos; en lo sucesivo, «IND»), por cada uno de los demandantes, una solicitud de concesión de un permiso de residencia para la prestación de servicios transfronterizos. Se cobraron tasas por la tramitación de estas solicitudes. El IND estimó estas solicitudes en nombre del Secretario de Estado, con la indicación de que para este trabajo específico no se requería un permiso de trabajo. Así pues, el período de validez de los permisos de residencia concedidos se limitó al período de validez de los permisos de residencia eslovacos de los demandantes, por lo que es inferior a la duración de los trabajos para los que se puso a los trabajadores a disposición del cliente.
- 3 Los demandantes interpusieron sendos recursos administrativos contra las decisiones de concesión ante el IND, el cual revisó las mismas 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, al período de validez de los permisos concedidos y a las tasas adeudadas por la tramitación de las solicitudes. Mediante las decisiones impugnadas se declararon infundados los recursos de los demandantes.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 4 Los demandantes concluyen que se infringen los artículos 56 TFUE y 57 TFUE. Remiten a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular a las sentencias dictadas en los asuntos Vander Elst¹ y Essent,² en las que aquel declaró que se debe obstaculizar lo menos posible a la empresa prestadora de servicios el ejercicio de la libre prestación de servicios.
- 5 En opinión de los demandantes, en esta jurisprudencia no se ha respondido todavía a la cuestión de si es correcto que los trabajadores de terceros países de empresas prestadoras de servicios de un Estado miembro de la Unión deban solicitar, tras la expiración del derecho a circular libremente por el espacio Schengen (90 días de 180), además del permiso de residencia en el país de establecimiento de la empresa prestadora de servicios, un permiso de residencia para residir en otro Estado miembro en relación con el desarrollo de actividades en el mismo en el marco de la prestación de servicios transfronteriza. Sin embargo, los demandantes sí deducen de las sentencias dictadas en los asuntos Comisión/Alemania³ y Essent que antes la prestación de un servicio transfronterizo solo cabe exigir una notificación, comunicación o una simple declaración. Tal procedimiento ha sido igualmente introducido en los Países Bajos. Dado que en los Países Bajos, además de este procedimiento, también debe

¹ Sentencia de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310).

² Sentencia de 11 de septiembre de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206).

³ Sentencia de 19 de enero de 2006, Comisión/Alemania (C-244/04, EU:C:2006:49).

solicitarse un permiso de residencia sobre la base de esta misma información, los demandantes sostienen que se trata de un doble procedimiento innecesario y, por tanto, injustificado.

- 6 Los demandantes también consideran que la circunstancia de que la concesión de un permiso de residencia no esté vinculada a la duración del derecho de residencia en el Estado miembro de establecimiento de la empresa prestadora de servicios, sino a la previsible duración de la prestación de servicios en los Países Bajos, constituye un obstáculo injustificado a la libre prestación de servicios. Lo mismo cabe afirmar respecto al hecho de que el período de validez del permiso de residencia esté limitado legalmente a un máximo de dos años.⁴ A juicio de los demandantes, ello constituye un obstáculo para los proyectos con un período de ejecución más largo.
- 7 Por último, los demandantes sostienen que el cobro de tasas por la tramitación de la solicitud de obtención de un permiso de residencia para la prestación de servicios transfronterizos resulta contrario al derecho a la libre prestación de servicios. A este respecto, apuntan a la diferencia entre el importe de las tasas que se adeuda por la obtención de un certificado de residencia legal como ciudadano de la Unión.
- 8 En la instancia del recurso, el Secretario de Estado alegó que la obligación de obtención de un permiso de residencia no es incompatible con los artículos 56 TFUE y 57 TFUE. Dado que el prestador de servicios, tras presentar una notificación simple, puede residir libremente en los Países Bajos durante el período exento de 90 días de 180, no existe un control previo al comienzo de la prestación de servicios. El permiso de residencia tampoco constituye un permiso de trabajo. Además, el procedimiento de obtención del permiso de residencia es sencillo. Todos los documentos necesarios se hallan en poder de la empresa prestadora de servicios y lo único 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.
- 9 En la medida en que todo ello haya de verse como una restricción a la libre circulación de servicios, tal restricción está justificada, en opinión del Secretario de Estado, por la existencia de razones imperiosas de interés general. El Secretario de Estado considera que la obligación de obtener un permiso de residencia resulta necesaria desde el punto de vista del cumplimiento de la normativa social. De igual modo, el Secretario de Estado sostiene que la obligación de obtener dicho permiso resulta necesaria para proteger los intereses de los Países Bajos, en particular la protección del acceso al mercado de trabajo neerlandés. Además, el Secretario de Estado considera que la obligación de obtención del permiso resulta igualmente necesaria para poder controlar si una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro no hace uso de la libertad de prestación de servicios para un objetivo distinto de aquel para el que aquella se ha concebido.

⁴ Artículo 3.58, apartado 1, inicio y letra i), del Decreto de Extranjería de 2000.

Por último, el Secretario de Estado aduce que el permiso de residencia redunda en beneficio de la seguridad jurídica porque el trabajador, con el documento de residencia así obtenido, podrá acreditar que se halla en situación regular en los Países Bajos.

- 10 De igual modo, el Secretario de Estado sostiene que ha vinculado conforme a Derecho el período de vigencia de los permisos concedidos a la duración de los permisos de residencia eslovacos. Rechaza que exista una obligación de conceder un permiso de residencia para la duración previsible de la prestación de servicios, al tiempo que señala que un trabajador que ya no dispone de un permiso de trabajo y residencia válido en el Estado miembro de su empleador, ya no cumple los requisitos aplicables a la prestación de servicios. El Secretario de Estado aduce además que el período máximo de validez establecido en la legislación neerlandesa no es contrario a los artículos 56 TFUE y 57 TFUE.
- 11 Por último, el Secretario de Estado sostiene que el importe de las tasas que se cobran por la tramitación de las solicitudes de concesión (o prórroga del período de validez) de los permisos de residencia no es desproporcionadamente elevado. La cuantía de las tasas se ajustó a 1 de enero de 2019 a la vista de la jurisprudencia de la Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, Países Bajos), y en la actualidad está vinculada a la tarifa de tasas que se perciben por el documento nacional de identidad.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 12 El rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Middelburg; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»), observa en primer lugar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la actividad de una empresa consistente en el suministro, a cambio de una retribución, 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 tanto, como servicio en el sentido de esa disposición.⁵
- 13 Además, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el artículo 56 TFUE no solo obliga a eliminar toda discriminación por razón de la nacionalidad contra el prestador de servicios establecido en otro Estado miembro, sino también a suprimir cualquier restricción que, pese a aplicarse indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, pueda producir el resultado de prohibir, obstaculizar o hacer menos atractivas las

⁵ Sentencia de 11 de septiembre de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), apartado 37.

actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos.⁶

- 14 Además, el Tribunal de Justicia ha señalado que, a la vista de los artículos 56 TFUE y 57 TFUE, para la contratación de trabajadores de terceros países que están destinados a una empresa establecida en un Estado miembro por una empresa establecida en otro Estado miembro no puede exigirse un permiso de trabajo. En efecto, para controlar si se presta efectivamente un servicio en el sentido de estos artículos, puede bastar con el recurso, menos restrictivo, a una simple declaración previa en la que el prestador de servicios proporcione los datos necesarios para poder controlar si los trabajadores desplazados se encuentran en situación regular y ejercen su actividad principal en el Estado miembro en el que tiene su domicilio la empresa de prestación de servicios. De este modo también puede controlarse la observancia de la normativa social.⁷
- 15 En la sentencia dictada en el asunto Comisión/Austria, el Tribunal de Justicia declaró que la entrada y la residencia de nacionales de terceros países en el territorio de un Estado miembro en el marco del desplazamiento de aquellos por una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro no están armonizadas a nivel de la Unión, pero el control que ejerce un Estado miembro en esta materia no puede poner en entredicho la libertad de prestación de servicios de la empresa para la que trabajan dichos nacionales.⁸ Con todo, una restricción a la libre prestación de servicios puede estar justificada en la medida en que, en primer lugar, responda a una razón imperiosa de interés general y dicho interés no esté ya suficientemente protegido por las normas existentes; en segundo lugar, con la medida restrictiva también pueda alcanzarse el objetivo perseguido y, en tercer lugar, la medida no vaya más allá de lo necesario a tal fin.
- 16 El órgano jurisdiccional remitente señala que la Comisión Europea, en el asunto contra Austria antes citado, 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. A juicio de la Comisión Europea, la decisión sobre el

⁶ Sentencias de 11 de septiembre de 2014, *Essent Energie Productie* (C-91/13, EU:C:2014:2206), apartado 44; de 21 de octubre de 2004, *Comisión/Luxemburgo* (C-445/03, EU:C:2004:655), apartado 20, y de 21 de septiembre de 2006, *Comisión/Austria* (C-168/04, EU:C:2006:595), apartado 36.

⁷ Sentencias de 11 de septiembre de 2014, *Essent Energie Productie* (C-91/13, EU:C:2014:2206), apartados 56 a 59; de 21 de octubre de 2004, *Comisión/Luxemburgo* (C-445/03, EU:C:2004:655), apartados 31 y 46, y de 19 de enero de 2006, *Comisión/Alemania* (C-244/04, EU:C:2006:49), apartados 41 y 45.

⁸ Sentencia de 21 de septiembre de 2006, *Comisión/Austria* (C-168/04, EU:C:2006:595), apartado 60, que hace referencia a la sentencia de 3 de febrero de 1982, *Seco y Desquenne & Giral* (62/81 y 63/81, EU:C:1982:34), apartado 12.

derecho de residencia tiene un carácter puramente formal y debería adoptarse de forma automática.⁹

- 17 Ello suscita la cuestión de si el derecho a la libre prestación de servicios, consagrado en los artículos 56 TFUE y 57 TFUE, no comporta además un derecho derivado a favor de los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios transfronteriza. Del apartado 59 de la sentencia Comisión/Austria cabe deducir que este no es el caso, puesto que la regulación de la entrada y la residencia de nacionales de terceros países no ha sido armonizada todavía. No obstante, en virtud de la obligación, derivada del artículo 56 TFUE, de eliminar todos los obstáculos a la libre prestación de servicios, cabe alegar que la utilización —permitida en el marco de tal prestación de servicios— en un Estado miembro de trabajadores de una empresa prestadora de servicios establecida en otro Estado miembro no puede estar supeditada a la posesión de un permiso de residencia individual, pues dicha obligación dificulta innecesariamente la prestación de servicios mediante el desplazamiento de trabajadores de terceros países.
- 18 Además, la Comisión Europea adujo en el asunto contra Austria antes citado que la existencia de un doble procedimiento constituye, en sí misma, una restricción desproporcionada al principio de libre prestación de servicios.¹⁰ La normativa neerlandesa se caracteriza también por la existencia de un doble procedimiento, puesto que los trabajadores de terceros países que son desplazados a los Países Bajos por un empleador establecido en otro Estado miembro deben, en primer lugar, registrarse, proporcionando una serie de datos, y, en segundo lugar, sobre la base de dichos datos, deberán solicitar separadamente un permiso de residencia. En este contexto, la circunstancia de que la exigencia de un permiso de residencia solo sea pertinente tras la expiración de un período de noventa días no obsta a que dicha exigencia produzca el efecto de una autorización previa en la medida en que la prestación de servicios se prolongue por más de 90 días. El hecho de que, a tal respecto, el IND solo examine si se ha realizado la notificación de conformidad con el artículo 8 de la Ley sobre 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 de hecho 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.¹¹

⁹ Sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595), apartados 31 y 32.

¹⁰ Sentencia de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595), apartado 20.

¹¹ Compárese con la sentencia de 19 de enero de 2006, Comisión/Alemania (C-244/04, EU:C:2006:49), apartado 33.

- 19 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 transfronterizos está limitado legalmente a la duración de las actividades, con un máximo de dos años.¹² 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 del período de validez).
- 20 En tal caso, se adeudarán las tasas legalmente previstas por cada nueva solicitud. Este importe es igual a las tasas que se adeudan por la obtención de un permiso de residencia para la realización de una actividad laboral, tal como el que puede concederse a los nacionales de terceros países, pero 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 (un documento de residencia de la UE).¹³
- 21 Habida cuenta de cuanto antecede, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales antes formuladas.

¹² Artículo 3.58, apartado 1, letra i), del Decreto de Extranjería de 2000 y sección B5/3.1 de la Circular de Extranjería de 2000.

¹³ Artículo 3.34, inicio y letra h), del Reglamento de Extranjería de 2000.