



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 12 de enero de 2017¹

Asunto C-620/15

A-Rosa Flussschiff GmbH

contra

**Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf)
d'Alsace, subrogada en los derechos del Urssaf du Bas-Rhin,
Sozialversicherungsanstalt de los Kantons Graubünden**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Cour de cassation (Tribunal Supremo) (Francia)]

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (CEE) n.º 1408/71 — Seguridad social — Determinación de la legislación aplicable — Artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i) — Personas que forman parte del personal navegante de una empresa que efectúa transportes internacionales de pasajeros — Sucursal Suiza — Reglamento (CEE) n.º 574/72 — Artículo 12 *bis*, apartado 1 *bis* — Certificado E 101 — Efecto vinculante»

1. Introducción

1. En varias ocasiones, el Tribunal de Justicia ya ha señalado que el certificado E 101² expedido por la institución competente³ de un Estado miembro, que acredita la afiliación al régimen de seguridad social de dicho Estado miembro de un trabajador que se desplaza dentro de la Unión Europea, vincula tanto a la institución competente como a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida, de manera que el trabajador no puede estar sometido al régimen de seguridad social de este último Estado miembro.⁴

1 — Lengua original: francés.

2 — El certificado E 101, titulado «certificado relativo a la legislación aplicable», corresponde a un formulario-tipo redactado por la Comisión Administrativa sobre la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes, a que se refiere el título IV del Reglamento (CEE) n.º 1408/71. Véase la Decisión n.º 202 de la Comisión Administrativa, de 17 de marzo de 2005, relativa a los modelos de formularios necesarios para la aplicación de los Reglamentos (CEE) n.º 1408/71 y (CEE) n.º 574/72 del Consejo (E 001, E 101, E 102, E 103, E 104, E 106, E 107, E 108, E 109, E 112, E 115, E 116, E 117, E 118, E 120, E 121, E 123, E 124, E 125, E 126, E 127) (2006/203/CE) (DO 2006, L 77, p. 1). A partir del 1 de mayo de 2010, el certificado E 101 se convirtió, con arreglo a los nuevos Reglamentos (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 (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan normas de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 (DO 2009, L 284, p. 1), en el documento portátil A1.

3 — Véase, por lo que se refiere a los términos «institución competente», el artículo 1, letra o), del Reglamento (CEE) n.º 1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p.98), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n.º 1390/81 del Consejo, de 12 de mayo de 1981 (DO 1981, L 143, p. 1), el Reglamento (CE) n.º 1606/98 del Consejo de 29 de junio de 1998 (DO 1998, L 209, p. 1) y el Reglamento (CE) n.º 631/2004 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 31 de marzo de 2004 (DO 2004, L 100, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1408/71»).

4 — Véanse, en particular, las sentencias de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75); de 30 de marzo de 2000, Banks y otros (C-178/97, EU:C:2000:169), así como de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69).

2. En el presente asunto, el pleno de la Cour de cassation (Tribunal Supremo, Francia) interroga al Tribunal de Justicia, fundamentalmente, sobre la aplicabilidad de esta jurisprudencia a situaciones en las que la institución competente o los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida comprueben que, manifiestamente, no se cumplen los requisitos para la expedición del certificado E 101.⁵

3. En el litigio principal, una sociedad alemana se enfrenta a las autoridades de la seguridad social francesa en relación con una reclamación de más de dos millones de euros presentada por dichas autoridades contra dicha sociedad, basada en la aplicación de la ley francesa de la seguridad social, por el impago, por parte de dicha sociedad, de las cotizaciones al régimen del personal a bordo de embarcaciones de crucero en ríos franceses. Las autoridades francesas estiman que dado que los trabajadores por cuenta ajena de que se trata habían estado destinados, durante todo el tiempo de duración de su contrato, a embarcaciones que navegaban exclusivamente en Francia, estaban sujetos al régimen de seguridad social francés, con arreglo al artículo 13, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1408/71,⁶ que establece la regla general según la cual la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro estará sometida a la legislación en materia de seguridad social de dicho Estado.

4. Por su parte, la sociedad solicita la aplicación de la legislación en materia de seguridad social suiza a los trabajadores de que se trata, basándose en unos certificados E 101, que acreditan que están afiliados al régimen de seguridad social suizo. Dichos certificados fueron expedidos por la institución suiza competente con arreglo al artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i), de dicho Reglamento, que establece la excepción según la cual una persona ocupada por una sucursal que forme parte del personal itinerante o navegante de una empresa que efectúe transportes internacionales de pasajeros estará sometida a la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre dicha sucursal.

5. El órgano jurisdiccional remitente considera que es manifiesto que la actividad de los trabajadores por cuenta ajena de que se trata no reúne los requisitos para estar comprendida en el ámbito de aplicación material del artículo 14 del Reglamento n.º 1408/71. Por lo tanto, se suscita la cuestión de si, en tales circunstancias, la institución competente o los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida pueden apreciar, y en su caso, cuestionar, con carácter excepcional, la validez de un certificado E 101 expedido por la institución competente de otro Estado miembro.

6. La petición plantea la delicada cuestión de la ponderación, en el ámbito de la seguridad social, por una parte, de los principios de seguridad jurídica y de libre circulación de trabajadores dentro de la Unión, y, por otra, de la necesidad de garantizar una correcta aplicación de las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 1408/71. Esta cuestión ha adquirido importancia en estos últimos años debido a la integración de los mercados de trabajo de los Estados miembros.⁷

7. En las presentes conclusiones, explicaré los motivos por los cuales considero que, en las circunstancias del presente asunto, no está justificado que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia haga una inflexión que permita admitir una excepción al efecto vinculante del certificado E 101.

5 — Esta cuestión también es objeto de otros asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia. Véase, en particular, el asunto C-474/16, *Belu Dienstleistung y Nikless*. Véanse también, en este sentido, los asuntos C-359/16, *Altun* y otros, y C-356/15, *Comisión/Bélgica*.

6 — Véase la nota a pie de página 3.

7 — En 2012 y 2013, el número total de certificados A1 expedidos (el número documento que sustituye el certificado E 101) se elevó, respectivamente, a 1,53 millones y a 1,74 millones. Más concretamente, el número de certificados A1 expedidos a las personas que ejercen una actividad en dos o más Estados miembros ha aumentado de forma significativa, pasando, concretamente, de 168 279, en 2010, a 370 124, en 2013, lo que representa un incremento del 120 % en dicho período. Véase *Pacolet, J., y de Wispelaere, F.: Posting of workers — Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013*, publicado por la Comisión en diciembre de 2014, p. 8.

2. Marco jurídico

Reglamento n.º 1408/71

8. El artículo 13 del Reglamento n.º 1408/71, titulado «Normas generales», incluido en el título II, titulado «Determinación de la legislación aplicable», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 2, letra a):

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

2. Sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 14 al 17:

a) la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro estará sometida a la legislación de este Estado, incluso cuando resida en el territorio de otro Estado miembro o aunque la empresa o el empresario que la ocupa tenga su sede o su domicilio en el territorio de otro Estado miembro».

9. El artículo 14 de dicho Reglamento, titulado «Normas particulares aplicables a las personas distintas de los trabajadores del mar, que ejerzan una actividad por cuenta ajena» e incluido en el mismo título dispone lo siguiente, en su apartado 2, letra a), inciso i):

«La norma enunciada en la letra a) del apartado 2 del artículo 13, será aplicada teniendo en cuenta las excepciones y particularidades siguientes.

[...]

2. La persona que ejerza normalmente una actividad por cuenta ajena en el territorio de dos o más Estados miembros, estará sometida a la legislación determinada como sigue:

a) la persona que forme parte del personal itinerante o navegante de una empresa que efectúe por cuenta de otro o por su propia cuenta transportes internacionales de pasajeros o de mercancías por vía férrea, por carretera, por aire o por navegación interior y que tenga su sede en el territorio de un Estado miembro, estará sometida a la legislación de este último Estado. Sin embargo:

i) la persona ocupada por una sucursal o por una representación permanente que dicha empresa posea en el territorio de un Estado miembro distinto de aquél en que ella tenga su sede, estará sometida a la legislación del Estado miembro en cuyo territorio se encuentre esta sucursal o representación permanente».

10. El artículo 84 *bis* del Reglamento n.º 1408/71, titulado «Relaciones entre las instituciones y las personas cubiertas por el presente Reglamento», establece en su apartado 3:

«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 competente o del Estado de residencia de la persona interesada se pondrá en contacto con las instituciones del Estado o Estados miembros afectados. Si no se encontrara una solución en un plazo razonable, las autoridades interesadas podrán acudir a la Comisión Administrativa».

11. El Reglamento n.º 1408/71 fue derogado y sustituido por el Reglamento n.º 883/2004⁸ con efecto desde el 1 de mayo de 2010.⁹ Los hechos pertinentes del litigio principal continúan, por lo tanto, rigiéndose, *ratione temporis*, por el Reglamento n.º 1408/71.¹⁰

Reglamento n.º 574/72

12. El artículo 12 *bis* del Reglamento (CEE) n.º 574/72¹¹, incluido en el título III, titulado «Aplicación de las disposiciones del Reglamento relativas a la determinación de la legislación aplicable», dispone en su apartado 1 *bis*:

«Para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 14, apartados 2 [...] del Reglamento, serán aplicables las siguientes normas:

[...]

Si, con arreglo a lo dispuesto en la letra a) del apartado 2 del artículo 14, la persona que forme parte del personal itinerante o navegante de una empresa que efectúe transportes internacionales está sujeta a la legislación del Estado miembro en cuyo territorio se halle, según el caso, ya sea la sede o domicilio de la empresa, la sucursal o la representación permanente que la ocupa, ya sea el lugar donde resida y trabaje de manera preponderante, la institución designada por la autoridad competente de dicho Estado le expedirá un certificado en el que se haga constar que está sujeta a su legislación».

13. El Reglamento n.º 574/72 fue derogado y sustituido por el Reglamento n.º 987/2009,¹² con efectos a partir de 1 de mayo de 2010.¹³ Por lo tanto, el primer Reglamento sigue siendo aplicable, *ratione temporis*, al litigio principal.¹⁴

Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y la Confederación Suiza

14. El artículo 8 del Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, sobre la libre circulación de personas (en lo sucesivo, «Acuerdo CE-Suiza»),¹⁵ titulado «Coordinación de los sistemas de seguridad social», dispone, en su letra b):

«Las Partes Contratantes, de acuerdo con el Anexo II, regularán la coordinación de los sistemas de seguridad social con el fin de garantizar en particular: [...]

c) la determinación de la legislación aplicable».

8 — Véase la nota a pie de página 2. Debe aclararse que las normas específicas aplicables a las personas que trabajan en el sector de los transportes internacionales no han sido recogidas en dicho Reglamento. En adelante, estas personas están amparadas por la disposición establecida en el artículo 13 de dicho Reglamento, relativo a las personas que trabajan en dos o más Estados miembros. Véase la guía práctica de la Comisión, de diciembre de 2013, sobre la legislación aplicable en la Unión Europea (UE), el Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza, pp. 24 y 31.

9 — Véase el artículo 91 del Reglamento n.º 883/2004, así como el artículo 97 del Reglamento (CE) n.º 987/2009.

10 — Véanse también los puntos 13, 17 y 18 de las presentes conclusiones.

11 — Reglamento 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. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 647/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005 (DO 2005, L 117, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 574/72»).

12 — Véase la nota a pie de página 2.

13 — Véase el artículo 96, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009.

14 — Véanse también los puntos 11, 17 y 18 de las presentes conclusiones.

15 — Acuerdo firmado en Luxemburgo el 21 de junio de 1999 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2002/309/CE, Euratom, del Consejo y de la Comisión respecto al Acuerdo de cooperación científica y tecnológica de 4 de abril de 2002 sobre la celebración de siete Acuerdos con la Confederación Suiza (DO 2002, L 114, p. 1).

15. El anexo II del Acuerdo CE-Suiza, titulado «Coordinación de los sistemas de seguridad», enuncia lo siguiente en su artículo 1:

«1. Las partes contratantes acuerdan aplicar entre ellas, en el ámbito de la coordinación de los regímenes de seguridad social, los actos comunitarios a los que se hace referencia, tal como estaban vigentes el día de la firma del Acuerdo y conforme a las modificaciones introducidas en la sección A del presente Anexo, o normas equivalentes.

2. El término “Estado(s) miembro(s)” que figura en los actos a los que se hace referencia en la sección A del presente Anexo deberá aplicarse, además de a los Estados cubiertos por los actos comunitarios en cuestión, a Suiza».

16. La sección A de dicho anexo hace referencia, en particular, a los Reglamentos n.º 1408/71 y 574/72.

17. En virtud del artículo 90, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 883/2004 y del artículo 96, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 987/2009, los Reglamentos n.º 1408/71 y n.º 574/72 siguen en vigor y sus efectos jurídicos se conservan a efectos, entre otros, del Acuerdo CE-Suiza, mientras no se modifique dicho Acuerdo en función de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009.

18. Mediante la Decisión n.º 1/2012 del Comité Mixto establecido por el Acuerdo CE-Suiza,¹⁶ que entró en vigor el 1 de abril de 2012, se procedió a una actualización de la sección A del anexo II del Acuerdo que, en adelante, hace referencia a los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009. Dado que los hechos pertinentes del litigio principal son anteriores a la fecha de entrada en vigor de dicha Decisión, siguen rigiéndose, por lo tanto, *ratione temporis*, por los Reglamentos n.º 1408/71 y n.º 574/72.¹⁷

3. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

19. La sociedad A-Rosa Flussschiff GmbH (en lo sucesivo, «A-Rosa»), sociedad de Derecho alemán con domicilio social en Alemania, organiza cruceros por diversos ríos europeos. A-Rosa tiene una sucursal en Suiza que gestiona todos los aspectos operativos, jurídicos y de explotación de las embarcaciones que navegan en Europa y se ocupa asimismo de los recursos humanos en relación con el personal de dichas embarcaciones. La sociedad no cuenta con filiales ni sucursales en Francia.

20. A-Rosa explota, en particular, buques de crucero en Francia que recorren los ríos Ródano y Saona, a bordo de los cuales prestan servicios de hostelería trabajadores de temporada nacionales de Estados miembros distintos de Francia. Los dos buques navegan exclusivamente en aguas interiores francesas.

21. El 7 de junio de 2007, A-Rosa fue sometida a una inspección sin previo aviso en ambos buques, a raíz del cual las instituciones de seguridad social francesas detectaron irregularidades en la cobertura social de las nueve decenas de trabajadores por cuenta ajena que ejercían funciones hosteleras a bordo de las dos embarcaciones. Los trabajadores por cuenta ajena afectados habían sido seleccionados y contratados por la sucursal suiza de la sociedad, en virtud de contratos de trabajo regidos por el Derecho suizo.

16 — Decisión de 31 de marzo de 2012 por la que se sustituye el anexo II de dicho Acuerdo relativo a la coordinación de los regímenes de seguridad social (DO 2012, L 103, p. 51).

17 — Véase también el anexo II, sección A, puntos 3 y 4, del Acuerdo CE-Suiza, en su versión modificada, que sigue remitiéndose a los Reglamentos n.º 1408/71 y n.º 574/72, «por lo que respecta a asuntos ocurridos en el pasado».

22. En el marco de las inspecciones mencionadas, A-Rosa aportó una primera serie de certificados E 101 relativos al año 2007, expedidos el 6 de septiembre de 2007 por la Sozialversicherungsanstalt de los Kantons Graubünden (Institución de seguros sociales del Cantón de los Grisones, Suiza; en lo sucesivo, «institución suiza»), que acreditaban la afiliación de los trabajadores por cuenta ajena en cuestión al régimen de seguridad social Suiza, en virtud del artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71.

23. El 22 de octubre de 2007, la Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocation familiales (Unión de recobro de las cotizaciones de seguridad social y de prestaciones familiares; en lo sucesivo, «Urssaf») del Bajo Rin dirigió a A-Rosa una liquidación de 2 024 123 euros por el concepto de cotizaciones impagadas al régimen francés de los trabajadores por cuenta ajena de que se trataba, correspondientes al período comprendido entre el 1 de abril de 2005 y el 30 de septiembre de 2007, más los intereses de demora.

24. El 7 de julio de 2008, A-Rosa impugnó la liquidación ante el tribunal des affaires de sécurité sociale du Bas-Rhin (Tribunal de los Asuntos de Seguridad Social del Bajo Rin, Francia) que desestimó su recurso mediante sentencia de 9 de febrero de 2011. Entre otras consideraciones, dicho tribunal declaró, por una parte, que la actividad de la sociedad en Francia tenía carácter habitual, estable y continuado y, por otra parte, que el hecho de que el empresario hubiese presentado certificados E 101 no podía justificar la anulación de la liquidación impugnada.

25. El 10 de marzo de 2011, A-Rosa interpuso un recurso de apelación contra la anterior resolución ante la cour d'appel de Colmar (Tribunal de Apelación de Colmar, Francia). La Urssaf de Alsacia, subrogada en los derechos de la Urssaf del Bajo Rin, solicitó a dicho órgano jurisdiccional la confirmación de la sentencia de 9 de febrero de 2011 del tribunal des affaires de sécurité sociale du Bas-Rhin (Tribunal de los Asuntos de Seguridad Social del Bajo Rin).

26. Mediante escrito de 27 de mayo de 2011, titulado «Solicitud de retirada de los formularios E 101 expedidos a personas contratadas por la sociedad [A-Rosa] en Francia», la Urssaf del Bajo Rin dirigió a la institución suiza una solicitud de retirada de los certificados E 101, en la que exponía, entre otras, las siguientes consideraciones:

«Dado que la actividad de los buques se realiza permanente y exclusivamente en Francia, los trabajadores por cuenta ajena contratados con el propósito de ser destinados a bordo del buque debieron haber sido objeto de declaraciones periódicas ante los organismos de protección social franceses.

[...]

Dado que la navegación sólo se hacía en aguas territoriales francesas, debe deducirse que el [artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1408/71], que se refiere a los transportes internacionales de pasajeros, no es aplicable a la situación de los trabajadores por cuenta ajena de dicha sociedad.

Por consiguiente, los formularios E 101 expedidos para dichos trabajadores por cuenta ajena no debieron de haberse emitido con arreglo al [artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1408/71]»

27. Mediante escrito de 18 de agosto de 2011, dirigido a la Urssaf del Bajo Rin, la institución suiza señaló, en particular, lo siguiente:¹⁸

18 — El Gobierno francés facilitó una traducción del original en alemán de dicho escrito.

«La empresa [A-Rosa] ofrece viajes a bordo de buques de crucero por el Danubio, el Ródano/Saona y el Rin. La compañía ejerce además actividades comerciales destacadas en Suiza. La filial suiza en Chur se ocupa del conjunto de las operaciones relativas a la explotación de los buques de crucero. La contratación del personal también se realiza a través de la filial suiza en Chur.

En los viajes por el Danubio y el Rin se atraviesan varios países europeos. [A-Rosa] alega además que el personal navegante también va rotando a través de distintas embarcaciones e itinerarios. Los trabajadores por cuenta ajena contratados por [A-Rosa] reúnen en principio los requisitos a que se refiere [el artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1408/71].

Hemos llamado la atención de la empresa [A-Rosa] sobre el hecho de que, en virtud de las disposiciones de [el artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1408/71], las normativas especiales relativas a los trabajadores por cuenta ajena sólo se aplican si estos últimos trabajan para una empresa de transportes internacionales en el territorio de dos o varios Estados miembros. Si las personas ejercen efectivamente su actividad a bordo de embarcaciones únicamente en territorio francés, las disposiciones jurídicas francesas serán aplicables en razón del principio del lugar de la actividad ([artículo 13, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1408/71]).

Requerimos en este momento a la empresa [A-Rosa] [...] para que proceda a descontar las cotizaciones de seguridad social [con arreglo] al Derecho del país correspondiente con respecto a aquellas personas que trabajen en un único Estado de la [Unión Europea].

A la vista de todo ello y teniendo en cuenta, en particular, que todas las cotizaciones de seguridad social de las personas a que se refiere su reclamación han sido descontadas y abonadas en Suiza en 2007, le rogamos que renuncie a regularizar retroactivamente las cotizaciones con sujeción a las disposiciones jurídicas francesas.»

28. Estando en curso la tramitación del procedimiento ante la Cour d'appel de Colmar (Tribunal de Apelación de Colmar), A-Rosa presentó una segunda remesa de certificados E 101, correspondientes a los años 2005 y 2006, expedidos por la institución competente suiza el 14 de mayo de 2012, en virtud del artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71.

29. Mediante sentencia de 12 de septiembre de 2013, la cour d'appel de Colmar (Tribunal de Apelación de Colmar) desestimó en lo fundamental el recurso de apelación interpuesto por A-Rosa. Dicho órgano jurisdiccional consideró, en particular, que los certificados E 101 presentados por la sociedad no la dispensaban de sus obligaciones con respecto al régimen francés de seguridad social al que estaban sometidos los trabajadores por cuenta ajena afectados, con arreglo al artículo 13, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1408/71. En relación con la excepción contemplada en el artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i), de dicho Reglamento, dicho órgano jurisdiccional señaló lo siguiente:

«[...] Por una parte, [...] los únicos certificados E 101 facilitados no están relacionado con los empleos ocupados efectivamente a bordo de los buques Luna y Stella, y ni siquiera consta en los mismos el nombre de los buques.

Pero es que, además, la sociedad apelante nada dice de haber asignado al personal ninguna tarea distinta de las actividades de hostelería en sus buques Luna y Stella. Como aclara, sólo explotaba estos dos buques de crucero en el Ródano y la Saona de abril a noviembre, manteniéndolos atracados en Lyon durante el invierno.

De ello se deriva que, aun cuando la clientela pudo haber sido captada en el extranjero y pudo haber contratado con la sociedad apelante fuera del territorio francés, los transportes de personas por vía fluvial a los que se adscribió el personal en cuestión sólo se realizaron en el interior de las fronteras nacionales y carecen de carácter internacional.

La sociedad apelante obtuvo efectivamente los certificados E 101 con arreglo al [artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71], debiendo señalarse que procuró no indicar ni los lugares de ejecución de las prestaciones de trabajo, ni los buques a los que habían sido destinados. De esta forma se reservó la facultad de emplear el personal contratado en transportes internacionales, en particular, en los buques que afirma explotar en los ríos Rin y Danubio, y no procede cuestionar en los debates la validez de los certificados de categoría «E 101» facilitados.

No obstante, en la medida en que el personal en cuestión solo ha sido empleado en cruceros en Francia, la sociedad apelante no puede acogerse al régimen de excepción previsto para los transportes internacionales de personas».

30. De la sentencia de la cour d'appel de Colmar (Tribunal de Apelación de Colmar) de 12 de septiembre de 2013 se desprende que la Urssaf de Alsacia llamó al procedimiento a la institución suiza, sin que ésta compareciera ni otorgara representación para hacerlo.

31. El 21 de octubre de 2013, A-Rosa interpuso recurso de casación contra dicha sentencia ante la Cour de cassation (Tribunal Supremo, Francia) que, reunida en pleno, resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se imponen a las instituciones y autoridades del Estado de acogida, por una parte, y a los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro, por otra parte, los efectos que se derivan de un certificado E 101 expedido por la institución designada por la autoridad del Estado miembro cuya legislación en materia de seguridad social sea aplicable a la situación del trabajador por cuenta ajena, con arreglo a los artículos 11, apartado 1, y 12 *bis*, [punto] 1 *bis*, del Reglamento [n.º 574/72], cuando se comprueba que las condiciones de la actividad del trabajador por cuenta ajena quedan manifiestamente fuera del ámbito de aplicación material de las excepciones previstas en el artículo 14, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1408/71?»

32. A-Rosa, la Urssaf de Alsacia, los Gobiernos belga y checo, Irlanda, los Gobiernos francés y chipriota, así como la Comisión Europea presentaron observaciones escritas. En la vista, que se celebró el 5 de octubre de 2016, A-Rosa, la Urssaf de Alsacia, el Gobierno belga, Irlanda y el Gobierno francés, así como la Comisión formularon sus observaciones orales.

4. Análisis jurídico

Introducción

33. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita fundamentalmente al Tribunal de Justicia que precise si el efecto vinculante que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia atribuye al certificado E 101¹⁹ se impone a la institución competente y a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida, cuando estas comprueban que las condiciones de la actividad del trabajador por cuenta ajena quedan manifiestamente fuera del ámbito de aplicación material del artículo 14, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1408/71.

34. En apoyo de su petición, el órgano jurisdiccional remitente señala, en particular, que en la actualidad esta problemática se suscita en numerosos litigios, debido a la internacionalización de la actividad de las empresas y a la adopción de estrategias de optimización fiscal y social, que pueden poner en cuestión los principios de libre circulación de trabajadores y libre prestación de servicios y la existencia de una competencia efectiva y no falseada en el mercado interior. Por otra parte, de las

19 — Véanse, en particular, las sentencias de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75); de 30 de marzo de 2000, Banks y otros (C-178/97, EU:C:2000:169), así como de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69).

observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia se desprende que esta petición sigue la estela de dos sentencias, dictadas el 11 de marzo de 2014 por la chambre criminelle de la Cour de cassation (Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Francia), que han puesto en tela de juicio, en el marco de procedimientos penales, el efecto vinculante de un certificado E 101 expedido por la institución competente de otro Estado miembro.²⁰

35. Procede señalar, en primer lugar, que, según la resolución de remisión, los certificados E 101 en cuestión fueron expedidos por la institución suiza con arreglo al artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, es decir, acogiéndose a la excepción referida a las personas que forman parte del personal itinerante o navegante de una empresa que efectúe transportes internacionales de pasajeros o de mercancías.²¹ De ello se desprende que, en el presente asunto, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente en relación con el efecto vinculante del certificado E 101 sólo se plantea en relación con dicha disposición. El efecto vinculante del certificado E 101 no puede ir más allá del propio contenido de dicho certificado. Por ello, considero que, en realidad, la cuestión prejudicial tiene por objeto dicha disposición y no otras excepciones previstas en dicho artículo.²²

36. Procede, por otra parte, señalar que el órgano jurisdiccional remitente no ha proporcionado ningún dato que revele que estamos ante un supuesto de fraude o de abuso de Derecho por parte de A-Rosa o de los trabajadores afectados, como parecen sostener la Urssaf de Alsacia y el Gobierno francés.²³ Por todo ello, en el siguiente análisis, partiré de la premisa de que la cuestión prejudicial no pretende conseguir precisiones en relación con la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el efecto vinculante del certificado E 101 en caso de abuso de Derecho o de fraude.²⁴

37. Considero, en cambio, que lo que el órgano jurisdiccional remitente desea averiguar a través de su cuestión prejudicial es si la institución competente o los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida pueden hacer caso omiso de un certificado E 101 con el fin de someter al trabajador al régimen de seguridad social de dicho Estado miembro en una situación como la del asunto principal, en la que esa institución o esos órganos jurisdiccionales comprueban que es manifiesto que las

20 — Sentencias n.º 1078 (FR:CCASS:2014:CR01078) y n.º 1079 (FR:CCAS:2014:CR01079) de 11 de marzo de 2014. Mediante esas sentencias, la chambre criminelle de la Cour de cassation (Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, Francia) condenó por contratación ilegal a dos sociedades de transporte aéreo, británica y española, respectivamente, a pesar de que ambas sociedades habían presentado certificados E 101 que acreditaban la afiliación de los trabajadores afectados a los regímenes de seguridad social de otros Estados miembros. Dicho órgano jurisdiccional consideró que no procedía plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

21 — Véanse los puntos 22 y 28 de las presentes conclusiones.

22 — Más en particular, estimo que el presente asunto no tiene que ver con las excepciones enunciadas en el artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 1408/71, relativas a las personas *destacadas* en el territorio de otros Estados miembros.

23 — En la vista, la Urssaf de Alsacia alegó que, en este caso, todos los tribunales franceses habían estimado que existía fraude. Por su parte, el Gobierno francés afirma, en sus observaciones escritas, que es probable que la sociedad A-Rosa haya disimulado el hecho de que los trabajadores afectados sólo trabajaban en un Estado miembro, cuando se le pidieron los certificados que presentó después de la inspección de la Urssaf, con el fin de que los trabajadores nacionales de Estados miembros de la Unión no quedaran sujetos a la legislación francesa. Según dicho Gobierno, la Cour des comptes (Tribunal de Cuentas, Francia) ha estimado que el fraude de los trabajadores destacados no declarados en el régimen de seguridad social francés supone una pérdida de cotizaciones sociales de un importe de 380 millones de euros.

24 — Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en un procedimiento seguido con arreglo al artículo 267 TFUE, sólo el juez nacional es competente para constatar y apreciar los hechos del litigio principal. Véase, en particular, la sentencia de 28 de julio de 2016, Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604), apartado 27.

condiciones de la actividad del trabajador por cuenta no están comprendidas en el ámbito de aplicación material de la disposición en la que se ha basado la expedición del certificado E 101, en este caso, el artículo 14, letra a), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, cuando, pese a dicha comprobación, la institución que ha emitido el certificado no ha procedido a su retirada o anulación.²⁵

38. Sobre esta cuestión ha de señalarse que, según consta en autos, hubo un intercambio de comunicaciones entre las autoridades francesas y la institución suiza emisora de los certificados E 101 en relación con la retirada de los mismos. En ese contexto, la institución suiza reconoció ante las autoridades francesas que el citado artículo 14, apartado 2, letra a), no era aplicable a los trabajadores afectados, *si* estos últimos ejercían efectivamente su actividad a bordo de los buques únicamente en territorio francés.²⁶

39. Sin embargo, la institución suiza no expresó ninguna valoración concreta en cuanto a si los trabajadores afectado encajaban en dicho supuesto y, de ser así, en qué medida, a efectos de determinar, con respecto a cada uno de esos certificados, si procedía retirarlos o anularlos. Más aún, dicha institución solicitó a las autoridades francesas que renunciaran a que se corrigiera con carácter retroactivo la sujeción al seguro ajustándola a las disposiciones del Derecho francés, petición que fue tácitamente desestimado por las autoridades francesas. En efecto, dicha corrección retroactiva constituía el presupuesto de la liquidación notificada a A-Rosa.²⁷ En suma, el diálogo entre las autoridades francesas y la institución suiza no permitió resolver los problemas que se habían planteado en el caso de autos, especialmente, la cuestión de la retirada de los certificados E 101 y las correcciones que debían realizarse a ese propósito.

40. La cuestión central es una cuestión de principio que consiste en determinar cuál es la autoridad nacional competente en último término, en tal situación, para determinar la validez del certificado E 101 y, por lo tanto, para determinar la legislación en materia de seguridad social aplicable a la situación del trabajador afectado, en virtud de las disposiciones del título II del Reglamento n.º 1408/71. ¿Tiene siempre la institución que emite el certificado E 101 la última palabra en relación con la fuerza vinculante del certificado? O bien, ¿es necesario, en tal situación, reconocer a la institución competente del Estado miembro de acogida o, al menos, a los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro la posibilidad de no reconocer el certificado E 101, cuando la institución emisora no ha procedido por sí misma a retirar o anular el certificado E 101?

Respuestas propuestas

41. A-Rosa, el Gobierno checo, Irlanda y el Gobierno chipriota, así como la Comisión proponen que se responda a la cuestión prejudicial en el sentido de que el efecto vinculante del certificado E 101 se impone también en una situación, como la que se plantea en el asunto principal, en la que la institución competente o los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida han comprobado que las condiciones de la actividad del trabajador por cuenta quedan manifiestamente fuera del ámbito de aplicación material del artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i), del Reglamento

25 — Debo señalar que, en este asunto, las partes en el litigio principal, al igual de las partes que intervienen ante el Tribunal de Justicia han expresado puntos de vista divergentes acerca de si la situación de los trabajadores afectados está comprendida o no en el artículo 14 del Reglamento n.º 1408/71. A-Rosa alega que la situación de los trabajadores puede subsumirse tanto en el apartado 1 como en el apartado 2 del citado artículo 14, aclarando que los trabajadores afectados eran contratados para trabajar en todas las embarcaciones de crucero de la sociedad, con independencia de su localización geográfica. En cambio, la Urssaf de Alsacia considera que ninguno de los dos apartados es aplicable al caso de autos, parecer que comparte el Gobierno de Irlanda. Por su parte, la Comisión comparte el análisis de los tribunales franceses en relación con la inaplicabilidad manifiesta del artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1408/71. En cambio, considera que el órgano jurisdiccional remitente no ha acertado al basar su cuestión prejudicial en la premisa de que es manifiesto que los trabajadores no están incluidos en el ámbito de aplicación del apartado 1, letra a), de dicho artículo. Por último, el Gobierno chipriota sostiene que, dado que la institución competente expidió los certificados E 101, debe suponerse que los mismos se emitieron con arreglo a la normativa y reflejan datos reales.

26 — Véase el punto 27 de las presentes conclusiones.

27 — Así, la liquidación notificada a A-Rosa el 22 de octubre de 2007 se refería al período comprendido entre el 1 de abril de 2005 y el 30 de septiembre de 2007. Véase el punto 23 de las presentes conclusiones.

n.º 1408/71. Según esas partes, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que empezó con la sentencia FTS,²⁸ únicamente la institución que emitió el certificado E 101, en este caso, la institución suiza, es competente para decidir la anulación o la no aplicación del certificado E 101, a través de su retirada, si comprueba que emitió el certificado por error.

42. En cambio, la Urssaf de Alsacia y el Gobierno francés proponen, fundamentalmente, al Tribunal de Justicia que proceda a una inflexión en esa jurisprudencia, reconociendo a la institución competente y a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida la posibilidad de no reconocer el certificado E 101 en caso de inaplicabilidad manifiesta de la disposición en la que se ha basado la expedición del certificado. Dichas partes invocan, en primer lugar, las deficiencias que presentan los procedimientos de intercambio de comunicaciones y de conciliación establecidos por el Reglamento n.º 1408/71 para garantizar al Estado miembro de acogida un recurso efectivo, si no hay cooperación por parte del Estado emisor del certificado E 101 o en caso de desacuerdo con éste. En segundo lugar, dichas partes se basan en la importancia reconocida en otros contextos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la prevención de la competencia desleal y del dumping social.²⁹

43. Por su parte, el Gobierno belga considera que, en la situación que es objeto de la presente cuestión prejudicial, no se precisa una inflexión en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para que la institución competente y los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida puedan no reconocer el certificado E 101, puesto que únicamente se trataría de comprobar, *prima facie*, que el certificado fue emitido para una actividad distinta de la que lleva a cabo el trabajador a que se refiere dicho certificado.

Sobre las normas de conflicto previstas por el Reglamento n.º 1408/71 y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el efecto vinculante del certificado E 101

44. Antes de abordar la cuestión de la posibilidad de una inflexión de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el efecto vinculante del certificado E 101, considero que puede ser útil recordar las principales características del sistema de conflicto de leyes establecido en las disposiciones del título II del Reglamento n.º 1408/71, así como las consideraciones que subyacen a dicha jurisprudencia.

45. Debe señalarse primeramente que, aunque el Reglamento n.º 1408/71 sólo pretenda elaborar un sistema de coordinación de las legislaciones nacionales de seguridad social, respetando sus características propias,³⁰ las normas de conflicto que establece dicho Reglamento n.º 1408/71 se imponen de manera imperativa a los Estados miembros.³¹ Las disposiciones del título II de dicho Reglamento, del que forma parte el artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i), instauran, de acuerdo con los propios términos utilizados por el Tribunal de Justicia, un sistema completo y uniforme de normas de conflicto de leyes, cuya finalidad es someter a los trabajadores que se desplazan dentro de la Unión al régimen de seguridad social de un único Estado miembro, para evitar la acumulación de legislaciones nacionales aplicables y las complicaciones que pueden resultar de ello.³²

28 — Sentencia de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75).

29 — Estas partes invocan también un tercer argumento relativo a la necesidad de luchar contra el abuso de Derecho y el fraude. Dado que no se desprende de la resolución de remisión que nos encontremos ante un supuesto de abuso o de fraude, considero que no procede tratar este argumento en el marco del presente asunto. Véase, a este respecto, el punto 36 de las presentes conclusiones.

30 — Véase el cuarto considerando del Reglamento n.º 1408/71, así como la sentencia de 3 de abril de 2008, Derouin (C-103/06, EU:C:2008:185), apartado 20.

31 — Véase la sentencia de 14 de octubre de 2010, van Delft y otros, C-345/09, EU:C:2010:610, apartado 52.

32 — Véase la sentencia de 4 de octubre de 2012, Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606), apartado 29 y jurisprudencia citada.

46. Este principio general de unicidad de la legislación aplicable en materia de seguridad social está consagrado en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 1408/71, que establece que las personas a las cuales sea aplicable dicho Reglamento sólo estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro.³³

47. La finalidad del certificado E 101 es garantizar que se cumpla dicho principio, con el fin de evitar, en casos determinados, la aparición de conflictos de competencia como consecuencia de una apreciación divergente acerca de cuál es la legislación aplicable en materia de seguridad social.³⁴ En este aspecto, el certificado E 101 contribuye a garantizar la seguridad jurídica de los trabajadores que se desplacen dentro de la Unión³⁵ y, por lo tanto, a facilitar la libre circulación de trabajadores y la libre prestación de servicios dentro de la Unión, objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1408/71.³⁶

48. Por lo que respecta a los efectos jurídicos del certificado E 101, es de reiterada jurisprudencia que, hasta tanto no se retire o se declare la invalidez de dicho certificado, el mismo es vinculante para la institución competente del Estado miembro de acogida, en el sentido de que dicha institución debe tener en cuenta el hecho de que el trabajador ya está sometido a la legislación de seguridad social del Estado donde la empresa que lo contrata está establecida. Por lo tanto, dicha institución no puede someter al trabajador en cuestión a su propio régimen de seguridad social.³⁷ Asimismo, el Tribunal de Justicia ha precisado que el certificado E 101 también es vinculante para los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida, lo cuales no están, por lo tanto, habilitados para comprobar la validez de un certificado E 101 en lo que se refiere a la certificación de los elementos sobre cuya base se ha expedido dicho certificado.³⁸

49. Las disposiciones del Reglamento n.º 1408/71, en la interpretación que han recibido por parte del Tribunal de Justicia, no sólo establecen un sistema de conflicto de leyes, sino que instauran paralelamente un sistema de reparto de competencias entre los Estados miembros,³⁹ en el sentido de que la institución que emite el certificado E 101 es la única competente para apreciar su validez y determinar, bien por su propia iniciativa, bien a solicitud de la institución competente de otro Estado miembro, si, a la vista de las informaciones recogidas en relación con la situación real del trabajador, procede retirar o anular dicho certificado, en cuyo caso dicho certificado dejaría de ser vinculante para las instituciones competentes y los órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros.⁴⁰

33 — Véase el punto 8 de las presentes conclusiones. Véase, sobre el principio de unicidad de la legislación, la sentencia de 26 de octubre de 2016, Hoogstad (C-269/15, EU:C:2016:802), apartados 35 y 36, así como el octavo considerando de dicho Reglamento.

34 — Véanse, en este sentido, las conclusiones presentadas por el Abogado General Lenz en el asunto Calle Grenzshop Andresen (C-425/93, EU:C:1995:12), punto 60.

35 — De los trabajos preparatorios del artículo 12 *bis*, apartado 1 *bis*, del Reglamento n.º 574/72 se desprende que dicho artículo se incluyó «en aras de la seguridad jurídica». Véase la exposición de motivos de la propuesta que condujo a la adopción del Reglamento n.º 647/2005, por el que se modifica el Reglamento n.º 574/72 [COM(2003) 468 final, punto 2]. Véase también la sentencia de 12 de febrero de 2015, Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81), apartado 27.

36 — Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69), apartado 20. Véase también el segundo considerando de dicho Reglamento, así como la sentencia de 26 de mayo de 2005, Allard (C-249/04, EU:C:2005:329), apartado 31.

37 — Véanse, especialmente, en este sentido, las sentencias de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), apartado 42; de 30 de marzo de 2000, Banks y otros (C-178/97, EU:C:2000:169), apartado 42, así como de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69), apartado 26. Véase, además, la sentencia del Tribunal de la AELE de 14 de diciembre de 2004, Tsomakas Athanasios m.fl. v Staten v/Rikstrygdeverket (E-3/04, EFTA Court Report 2004, p. 95), apartado 31, que equipara a los certificados E 101 las declaraciones oficiales equivalentes («equivalent official statements»). Aunque el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado expresamente sobre el carácter vinculante de un certificado E 101 expedido al amparo de la excepción contemplada en el artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1408/71, sí ha aclarado que su jurisprudencia en la materia se refiere a situaciones en las que los certificados E 101 se expidieron con arreglo a lo dispuesto en el título III del Reglamento n.º 574/72 para trabajadores a los que resultaba de aplicación el título II del Reglamento n.º 1408/71, sin diferenciar las distintas disposiciones incluidas en dicho título. Véanse las sentencias de 12 de febrero de 2015, Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81), apartado 26, y de 9 de septiembre de 2015, X y van Dijk (C-72/14 y C-197/14, EU:C:2015:564), apartado 43.

38 — Véase la sentencia de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69), apartados 30 a 32.

39 — Véanse, en este sentido, las conclusiones presentadas por el Abogado General Jacobs en el asunto FTS (C-202/97, EU:C:1999:33), punto 60.

40 — Las instancias judiciales superiores de los Estados miembros han tomado buena nota de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Véase, en particular, la sentencia de 2 de junio de 2003 de la Cour de cassation (Tribunal Supremo) de Bélgica, en el asunto S.02.0039.N, y la sentencia de 24 de octubre de 2006 del Bundesgerichtshof (Tribunal Federal de Justicia, Alemania), en el asunto 1 StR 44/06.

50. La insistencia por parte del Tribunal de Justicia acerca del carácter exclusivo de la competencia de la institución emisora, en cuanto a la apreciación de la validez del certificado E 101,⁴¹ no se debe a un enfoque formalista, sino que se basa, a mi juicio, en la necesidad de garantizar que se respete el principio de unicidad de legislación, establecido en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 1408/71. En efecto, reconocer una competencia paralela al Estado miembro de acogida supondría inevitablemente el riesgo de encontrarse ante situaciones enfrentadas con respecto a la legislación aplicable a un caso preciso y, por lo tanto, ante el riesgo de una doble cobertura en materia de seguridad social, con todas las consecuencias que podrían derivarse de ello, entre otras, la sujeción del trabajador a una doble cotización.⁴² Por otra parte, el trabajador no dispondría de ninguna vía de recurso para evitar tal resultado.⁴³

51. Considero que no debe subestimarse el riesgo de resoluciones contradictorias, a la vista de la complejidad de la normativa en cuestión y de la colisión de intereses nacionales que se produce en materia de seguridad social. Como bien demuestra el caso de autos, la cuestión de la legislación en materia de seguridad social aplicable puede ser objeto de opiniones divergentes, incluso en el supuesto de que la institución competente o los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida consideren evidente que a la situación del trabajador no le resulta aplicable la disposición sobre cuya base se ha emitido el certificado E 101.⁴⁴

52. Incluso suponiendo que las cotizaciones ya abonadas pudieran recuperarse, la sumisión del trabajador al régimen de seguridad social del Estado miembro de acogida podría crear incertidumbre jurídica para el trabajador. Pues bien, como señaló el Tribunal de Justicia, el imperativo de seguridad jurídica se impone con rigor especial cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que se les imponen.⁴⁵ Además, una reclamación de esa índole traería necesariamente consigo complicaciones administrativas o judiciales, lo cual contraviene el objetivo general del Reglamento n.º 1408/71 de facilitar la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión.⁴⁶

53. A mi juicio, las anteriores observaciones valen tanto para la institución competente del Estado miembro de acogida como para los órganos jurisdiccionales de dicho Estado miembro. En efecto, las consecuencias para el trabajador afectado no son más graves en el supuesto de que se rechace el certificado E 101 como resultado de un procedimiento judicial.⁴⁷

41 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), apartados 53 a 55; de 30 de marzo de 2000, Banks y otros (C-178/97, EU:C:2000:169), apartados 40 a 42, y de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69), apartados 24 a 26 y 30 a 32. Véanse también las sentencias de 12 de febrero de 2015, Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81), apartados 26 y 27, así como de 9 de septiembre de 2015, X y van Dijk (C-72/14 y C-197/14, EU:C:2015:564), apartados 40 y 41.

42 — Dicho riesgo se ha materializado realmente en el presente asunto, en tanto en cuanto las autoridades francesas han sometido a los trabajadores afectados al régimen de seguridad social francés, pese a que ya estaban sujetos al régimen de seguridad social suizo. Véase, a este respecto, el punto 73 de las presentes conclusiones.

43 — Aunque, ciertamente, el trabajador puede recurrir por las vías administrativa y judicial disponibles en los Estados miembros implicados, nada impediría que, en último término, se encontrara ante dos resoluciones definitivas contradictorias.

44 — Véase la nota a pie de página 25 de las presentes conclusiones.

45 — Véase la sentencia de 15 de diciembre de 1987, Dinamarca/Comisión (348/85, EU:C:1987:552), apartado 19.

46 — Véanse, en este sentido, las conclusiones presentadas por el Abogado General Lenz en el asunto Calle Grenzshop Andresen (C-425/93, EU:C:1995:12), punto 61, así como las conclusiones presentadas por el Abogado General Jacobs en el asunto FTS (C-202/97, EU:C:1999:33), punto 53.

47 — Como señaló el Abogado General Szpunar en las conclusiones que presentó en el asunto Bouman (C-114/13, EU:C:2014:123), punto 30, la limitación del control jurisdiccional del Estado de acogida se justifica por razones de seguridad jurídica.

54. Más aún, la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida descarten un certificado E 101 procedente de otro Estado miembro me parece difícilmente conciliable con el principio general según el cual las decisiones de las autoridades de un Estado miembro son controladas por los órganos jurisdiccionales de dicho Estado.⁴⁸ En efecto, en la medida en que el certificado E 101 acredita la afiliación del trabajador al régimen de seguridad social del Estado miembro al que pertenece la institución que lo expide, dicho certificado debe considerarse un acto de dicho Estado miembro.⁴⁹

55. De lo anterior resulta que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el efecto vinculante del certificado E 101 se basa en consideraciones generales vinculadas con los principios y objetivos que subyacen a las normas de conflicto de leyes del Reglamento n.º 1408/71. Por lo tanto, no puede considerarse la posibilidad de que se produzca una inflexión en esa jurisprudencia, salvo que se demuestre que tal inflexión es verdaderamente necesaria para garantizar la correcta aplicación de dichas normas.

56. Tanto es así que, al revisar el marco que regula la coordinación de los sistemas de seguridad social, con efecto desde el 1 de mayo de 2010, el legislador europeo optó por codificar la interpretación dada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el efecto vinculante del certificado E 101, manteniendo la competencia exclusiva de la institución emisora en cuanto a la apreciación de la validez del certificado E 101.⁵⁰

57. Además, debe señalarse que, contrariamente a lo que alega el Gobierno belga,⁵¹ el reconocimiento por parte del Tribunal de Justicia de la posibilidad de que la institución competente o los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida rechacen un certificado E 101 expedido por la institución competente de otro Estado miembro, en una situación como la del procedimiento principal, constituiría indudablemente una inflexión de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, tal excepción al efecto vinculante del certificado E 101 implicaría una excepción al reparto de competencias entre los Estados miembros, tal como ha sido establecida por dicha jurisprudencia.

58. En el análisis que sigue, examinaré los dos principales argumentos invocados por la Urssaf de Alsacia y por el Gobierno francés en apoyo de sus propuestas de que se establezca una excepción al efecto vinculante del certificado E 101, que consisten, por una parte, en la supuestas deficiencias de los procedimientos de intercambio de comunicaciones y de conciliación previstos por el Reglamento n.º 1408/71 para garantizar al Estado miembro de acogida un recurso efectivo para obtener la retirada de un certificado E 101 (sección D), y, por otra parte, en la importancia reconocida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en otros contextos, a la prevención de la competencia desleal y del dumping social (sección E).⁵²

48 — Véanse, en este sentido, las conclusiones presentadas por el Abogado General Jacobs en el asunto FTS (C-202/97, EU:C:1999:33), punto 60. Esta misma consideración podría explicar la exclusión del ámbito de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2012, L 351, p. 1), en particular, de las materias fiscal y administrativa, así como de la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad (*acta iure imperii*). Véase el artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento.

49 — En este contexto, el certificado E 101 expresa la apreciación jurídica de la institución competente que lo emite con respecto a una situación fáctica, concretamente, la apreciación de si la situación del trabajador a que se refiere el certificado entra en el ámbito de aplicación de una de las excepciones previstas en el título II del Reglamento n.º 1408/71. Véanse, en este sentido, las conclusiones presentadas por el Abogado General Lenz en el asunto Calle Grenzshop Andresen (C-425/93, EU:C:1995:12), punto 59.

50 — Véase el artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009, titulado «Valor jurídico de los documentos y justificantes emitidos en otro Estado miembro», que establece, en su apartado 1, 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 mientras no sean retirados o invalidados por el Estado miembro en el que hayan sido emitidos. Véase también el considerando 12 del Reglamento n.º 987/2009, en el que se hace referencia, en particular, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, así como a las decisiones de la Comisión Administrativa. Recuérdese que el nuevo marco regulador no es aplicable, *ratione temporis*, al presente asunto. Véanse los puntos 11, 13, 17 y 18 de las presentes conclusiones.

51 — Véanse los puntos 11, 13, 17 y 18 de las presentes conclusiones.

52 — Véase el punto 43 de las presentes conclusiones.

Sobre los procedimientos de intercambio de comunicaciones y de conciliación establecidos por el Reglamento n.º 1408/71

59. Aunque no se permite a la institución competente o a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida dejar de reconocer el certificado E 101, el Reglamento n.º 1408/71 establece, en cambio, un procedimiento para conseguir la retirada o la anulación de dicho certificado por la institución emisora, en una situación como la del asunto principal, en la que se comprueba que es manifiesto que no se cumplen las condiciones para la expedición del certificado.

60. Este procedimiento se basa en el principio de cooperación leal entre los Estados miembros, establecido por el artículo 4 TUE, apartado 3, que vincula tanto al Estado miembro de acogida como al Estado emisor del certificado E 101.

61. Por una parte, el principio de cooperación leal obliga a la institución competente del Estado miembro de acogida, como se desprende del artículo 84 *bis*, apartado 3, del Reglamento n.º 1408/71, a iniciar un procedimiento de intercambio de comunicaciones con la institución emisora del certificado E 101, cuando considere que no se cumplen las condiciones para la expedición del certificado.⁵³ Así ocurre a mi juicio, en particular, cuando, como ocurre en el caso de autos, las instituciones competentes del Estado miembro de acogida consideran que el certificado no está completo.⁵⁴ En tal caso, el principio de cooperación implica que la institución emisora debe tener la posibilidad de corregir el certificado o, en su caso, retirarlo.

62. El momento en el que se expide el certificado tampoco puede incidir en la obligación de la institución competente del Estado miembro de acogida de iniciar un intercambio de comunicaciones con la institución emisora, cuando considere que procede retirar el certificado E 101.⁵⁵ Deseo recordar que, aunque es preferible que el certificado E 101 se emita antes de que se inicie el período a que se refiere, también puede expedirse durante dicho período, incluso después de que dicho período haya concluido.⁵⁶ Esta conclusión resulta del hecho de que el certificado no crea por sí mismo derechos ni relaciones jurídicas, limitándose a acreditar la afiliación del trabajador, durante el período a que se refiere, al régimen de seguridad social del que forma parte la institución emisora.

53 — Véase también el artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, que establece que, 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. Recuérdese que el Reglamento n.º 987/2009 no es aplicable, *ratione temporis*, al caso de autos. Véase el punto 13 de las presentes conclusiones.

54 — Tanto la Urssaf de Alsacia como el Gobierno francés han llamado la atención sobre el hecho de que los certificados E 101 de que se trata no incluían los nombres de los buques en los que estaban destinados los trabajadores afectados, ni el lugar en el que llevaban a cabo su trabajo.

55 — En la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente ha señalado que, en el caso de autos, los certificados E 101 fueron expedidos por la institución suiza en dos lotes y, en cierta medida, con carácter retroactivo.

56 — Véase la sentencia de 30 de marzo de 2000, Banks y otros (C-178/97, EU:C:2000:169), apartado 53. Véase también el punto 6 de la Decisión n.º 181 de la Comisión Administrativa, de 13 de diciembre de 2000, relativa a la interpretación de los artículos 14, apartado 1, 14 *bis*, apartado 1, y 14 *ter*, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1408/71 (2001/891/CE) (DO 2001, L 329, p. 73). Véase también el punto 1 de la Decisión n.º 126 de la Comisión Administrativa, de 17 de octubre de 1985, relativa a la aplicación de los artículos 14, apartado 1, letra a), 14 *bis*, apartado 1, letra a), y 14 *ter*, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1408/71 (DO 1986, C 141, p. 3), del que se desprende que la institución prevista en los artículos 11 y 11 *bis* del Reglamento n.º 574/72 deberá expedir una certificación relativa a la legislación aplicable (formulario E 101), aun cuando la expedición de esta certificación sea solicitada después del comienzo de la actividad ejercida en el territorio de un Estado distinto del Estado competente.

63. Por otra parte, el principio de cooperación exige a la institución emisora del certificado E 101 proceder 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 lo tanto, garantizar la exactitud de las menciones que figuran en el certificado E 101.⁵⁷ En ese contexto, incumbe a la institución volver a considerar la fundamentación de la expedición del certificado E 101 y, en su caso, retirarlo, cuando a la institución competente del Estado miembro de acogida le surjan dudas en cuanto a la exactitud de los hechos que constituyen la base de dicho certificado y, por lo tanto, de las menciones que en él figuren, en particular, porque éstas no satisfacen las exigencias del artículo 14 del Reglamento n.º 1408/71.⁵⁸

64. Si no se encontrara una solución en un plazo razonable entre las instituciones interesadas, el artículo 84 *bis*, apartado 3, del Reglamento n.º 1408/71 prevé la posibilidad de acudir a la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes (en lo sucesivo, «Comisión Administrativa»)⁵⁹ Con arreglo al artículo 81, letra a), del Reglamento n.º 1408/71, esta Comisión se encargará, en particular, de resolver todas las cuestiones administrativas o de interpretación, originadas por lo establecido en dicho Reglamento.⁶⁰

65. En el supuesto de que la Comisión Administrativa no llegue a conciliar los puntos de vista de las instituciones competentes acerca de la legislación aplicable en un caso concreto, le queda al Estado miembro de acogida la posibilidad, sin perjuicio de las eventuales impugnaciones por vía jurisdiccional que existan en el Estado miembro de la institución expedidora,⁶¹ de interponer un recurso por incumplimiento, con arreglo al artículo 259 TFUE contra ese último Estado miembro.⁶² Debo añadir que este procedimiento también puede iniciarse a través de la Comisión.⁶³ Sin embargo, en este asunto, no cabe iniciar un procedimiento por incumplimiento contra el Estado que ha emitido los certificados E 101, dado que la Confederación Suiza no es un Estado miembro de la Unión. En cambio, el Acuerdo CE-Suiza establece la posibilidad de solicitar la intervención del Comité Mixto creado en virtud de dicho Acuerdo, que se encarga, precisamente, de decidir las medidas que se han de adoptar en caso de serias dificultades de orden económico o social.⁶⁴

57 — Véase, en particular, la sentencia de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), apartado 51. Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que la aplicación del sistema de conflicto de leyes establecido por el Reglamento n.º 1408/71 depende únicamente de la situación objetiva en la que se encuentra el trabajador interesado (sentencia de 14 de octubre de 2010, van Delft y otros, C-345/09, EU:C:2010:610), apartado 52. En cuanto a los elementos que deben tenerse en cuenta al determinar la legislación aplicable, véase la sentencia de 4 de octubre de 2012, Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606), apartados 45 y 46, de la que se desprende, entre otras cosas, que la institución competente está obligada a basar sus conclusiones en la situación real del trabajador y, en su caso, denegar la expedición del certificado E 101.

58 — Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), apartado 56. Véase también el punto 7, letras a) y c), de la Decisión n.º 181 de la Comisión Administrativa, *op. cit.* Aunque esta decisión no es directamente aplicable al presente asunto por el hecho de que los certificados E 101 en cuestión fueron expedidos en virtud del artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, disposición que dicha decisión no contempla, la Decisión n.º 181 refleja, en gran medida la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que es válida para el conjunto de situaciones en las que se ha emitido un certificado E 101 con arreglo a las disposiciones del título III del Reglamento n.º 574/72. Véase, a este respecto, la nota pie de página 37 de las presentes conclusiones.

59 — Véanse asimismo el punto 9 de la Decisión n.º 181 de la Comisión Administrativa, *op. cit.*, y las sentencias de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), apartado 57; de 30 de marzo de 2000, Banks y otros (C-178/97, EU:C:2000:169), apartado 44, y de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69), apartado 28.

60 — Con arreglo al artículo 80, apartado 3, del Reglamento n.º 1408/71, las decisiones de la Comisión Administrativa sobre cuestiones de interpretación del Reglamento sólo podrán ser adoptadas por unanimidad.

61 — Véase también el artículo 81, letra a), del Reglamento n.º 1408/71, del que resulta que la competencia de la Comisión Administrativa se entiende sin menoscabo del derecho que asista a las autoridades, instituciones y personas interesadas, de recurrir a los procedimientos previstos y a las jurisdicciones señaladas por las legislaciones de los diversos Estados miembros, por dicho Reglamento y por el Tratado.

62 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), apartado 58; de 30 de marzo de 2000, Banks y otros (C-178/97, EU:C:2000:169), apartado 45, y de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69), apartado 29.

63 — Durante la vista, el representante de Comisión manifestó que, por lo que él sabía, ningún Estado miembro ha solicitado nunca a la Comisión que iniciara un procedimiento de incumplimiento contra otro Estado miembro por el hecho de que las instituciones pertenecientes a dicho Estado miembro no hayan cumplido su obligación de garantizar la veracidad de los datos que figuran en los certificados E 101. Esto puede parecer extraño a la vista de los importantes intereses nacionales que están en juego, a tenor de las observaciones presentadas, en particular, por la Urssaf de Alsacia y por el Gobierno francés.

64 — Véase artículo 14 del Acuerdo CE-Suiza, especialmente, su apartado 2.

66. Pues bien, para evitar que las instituciones competentes o los órganos jurisdiccionales de los distintos Estados miembros adopten decisiones contradictorias en cuanto a la legislación aplicable en un caso concreto, lo cual comprometería considerablemente la seguridad jurídica de los trabajadores afectados, con el consiguiente menoscabo de su libre circulación dentro de la Unión, los procedimientos de intercambio de comunicaciones y de conciliación establecidos por el Reglamento n.º 1408/71 excluyen cualquier acción unilateral por parte de la institución competente y de los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida.

67. Sin embargo, la Urssaf de Alsacia y el Gobierno francés sostienen que tales acciones unilaterales son necesarias en una situación, como la del asunto principal, en la que, pese a ser manifiesto que no se cumplen los requisitos para la emisión del certificado E 101, la institución emisora no ha procedido a retirar el certificado.

68. No obstante, no cabe alegar tal argumento en el presente asunto para justificar una excepción al efecto vinculante del certificado E 101.

69. En efecto, considero que no se ha demostrado que los procedimientos establecidos por el Reglamento n.º 1408/71 no puedan garantizar la correcta aplicación de las normas de conflicto de leyes establecidas en dicho Reglamento, incluso en una situación como la del procedimiento principal, si las instituciones competentes de los Estados miembros afectados siguen tales procedimientos se siguen en todos sus trámites hasta el final. A estos efectos, procede señalar que, en el caso de autos, las autoridades francesas no agotaron las vías de recursos disponibles con arreglo al Reglamento n.º 1408/71.

70. Primeramente, aunque es verdad que las autoridades francesas iniciaron un intercambio de comunicaciones con la institución suiza emisora, solicitando que se retiraran los certificados E 101 en cuestión, sin embargo, dichas autoridades abandonaron el intercambio de comunicaciones a raíz de la comunicación de dicha institución de 18 de agosto de 2011, como confirmó el Gobierno francés en la vista.

71. Pues bien, en dicha respuesta, la institución suiza había aprobado, al parecer, la posición de las autoridades francesas en cuanto a la interpretación del artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, reconociendo que dicha disposición no era aplicable a los trabajadores afectados, si dichos trabajadores ejercían efectivamente su actividad a bordo de los barcos únicamente en el territorio francés. Por otra parte, a pesar de ello, esa institución no había procedido a retirar o a anular los certificados E 101 impugnados, ni había procedido a apreciar, en relación con cada uno de los certificados, si a la vista de las comprobaciones llevadas a cabo por las autoridades francesas, procedía retirarlos o anularlos.⁶⁵ Además, la institución suiza había solicitado a las autoridades francesas que renunciaran a una corrección con carácter retroactivo, a lo cual dichas autoridades se opusieron.⁶⁶

72. De ello resulta que algunos de los problemas han quedado sin solución después del intercambio de comunicaciones entre las autoridades francesas y la institución suiza. Pues bien, no puede excluirse que, si dicho intercambio de comunicaciones hubiese continuado, hubiera podido alcanzarse un acuerdo.

65 — Véanse los puntos 27, 38 y 39 de las presentes conclusiones. Véase, sobre el ámbito de aplicación de la excepción establecida en el artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1408/71, la sentencia de 19 de marzo de 2015, Kik (C-266/13, EU:C:2015:188), apartado 59, en la que el Tribunal de Justicia precisó que dicha excepción se aplica a las personas que ejercen un trabajo esencialmente itinerante que se desarrolla en condiciones que hacen que su ejercicio no pueda vincularse a un lugar concreto.

66 — Debo señalar que los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 574/72 no dan ninguna indicación en cuanto a las correcciones que deben practicarse en caso de retirada o anulación de un certificado E 101. Véase, a este respecto, la Guía práctica de la Comisión, *op. cit.*, pp. 36 y 37, en la que se dice que, «si la información proporcionada durante el proceso inicial para determinar la legislación aplicable no es deliberadamente incorrecta, los cambios derivados de la revisión sólo surtirán efecto desde la fecha en curso».

73. Deseo también señalar que el intercambio de comunicaciones con la institución emisora no fue iniciado por las autoridades francesas hasta pasados tres años y medio desde la notificación de la liquidación a A-Rosa correspondiente a las cotizaciones al sistema francés impagadas. Efectivamente, dichas autoridades han sometido unilateralmente a los trabajadores afectados al régimen de seguridad social francés, sin tener en cuenta el hecho de que, ya estaban sometidos al régimen de seguridad social suizo.⁶⁷

74. En segundo lugar, la posibilidad de elevar el asunto a la Comisión administrativa, contemplada en el apartado 84 *bis*, apartado 3, del Reglamento n.º 1408/71, con vistas a conciliar los puntos de vista de las autoridades francesas y la institución suiza, no ha sido explorada en este asunto. No puede excluirse que, a pesar de carecer de carácter vinculante,⁶⁸ las decisiones pronunciadas por esta Comisión pudieran haber favorecido una solución.

75. De lo anterior se infiere que los hechos del presente asunto no revelan supuestas deficiencias de los procedimientos establecidos en el Reglamento n.º 1408/71, dado que, en este asunto, no han sido respetados. Por otra parte, no veo ninguna razón que permita al Tribunal de Justicia considerar, más en general, que estos procedimientos no están adaptados para garantizar la correcta aplicación de las disposiciones de dicho Reglamento.

76. No excluyo en modo alguno que la introducción de mejoras en los procedimientos establecidos en el marco del Reglamento n.º 1408/71 pueda resultar oportuna para garantizar la correcta aplicación de las disposiciones del título II de dicho Reglamento⁶⁹. Sin embargo, esta problemática compete principalmente al legislador europeo. Debo señalar al respecto que se han introducido algunos cambios⁷⁰ y que, en la actualidad, la cuestión es objeto de discusiones legislativas a escala europea.⁷¹

77. A la vista de este conjunto de elementos, considero que los argumentos invocados por la Urssaf de Alsacia y por el Gobierno francés en relación con las supuestas deficiencias de los procedimientos establecidos por el Reglamento n.º 1408/71 en modo alguno pueden alegarse para justificar una excepción al efecto vinculante del certificado E 101.

67 — Véanse los puntos 21 a 26 de las presentes conclusiones.

68 — Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión Administrativa no está habilitada para adoptar actos de carácter normativo y una decisión de dicha Comisión no puede obligar a las instituciones de la seguridad social a seguir determinados métodos o a adoptar determinadas interpretaciones cuando apliquen la normativa de la Unión. Véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de mayo de 1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104), apartado 20, y de 8 de julio de 1992, Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303), apartado 52.

69 — Antes que nada, considero que la falta de carácter vinculante de las decisiones pronunciadas por la Comisión Administrativa representa una cierta debilidad del actual sistema, circunstancia que, por otra parte, excluye, *a priori*, que la fundamentación de las decisiones de dicha Comisión, pueda ser objeto de control por parte de los órganos jurisdiccionales de la Unión.

70 — Véase, en particular, el artículo 71, apartado 2, del Reglamento n.º 1408/71, en su versión modificada por el Reglamento n.º 465/2012, según el cual la Comisión Administrativa procederá por mayoría cualificada, como se establece en los Tratados, salvo cuando adopte sus estatutos, así como la Decisión A1 de la Comisión Administrativa, de 12 de junio de 2009, relativa al establecimiento de un procedimiento de diálogo y conciliación sobre la validez de los documentos, la determinación de la legislación aplicable y el abono de prestaciones de acuerdo con el Reglamento n.º 883/2004 (DO 2010, C 106, p. 1), que entró en vigor el 1 de mayo de 2010. Véase también la Decisión H5 de la Comisión Administrativa, de 18 de marzo de 2010, relativa a la cooperación en la lucha contra el fraude y el error en el marco de los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009 (DO 2010, C 149, p. 5).

71 — Véase, a este respecto, el punto 9 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2016, sobre el dumping social en la Unión Europea [2005/2255(INI)] [P8_TA-PROV(2016)0346], en la que se subraya, en particular, que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida, en cooperación con las del Estado de origen, deben poder comprobar la fiabilidad del formulario A1 en caso de serias dudas sobre si se ha producido realmente el desplazamiento. Véase también informe relativo a esa cuestión de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento, de 18 de agosto de 2016 (A8-0255/2016).

Jurisprudencia sobre la prevención de la competencia desleal y del dumping social

78. La Urssaf de Alsacia y el Gobierno francés invocan la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, entre las razones imperiosas de interés general que pueden justificar una restricción a la libre prestación de servicios, figura, singularmente, la prevención de la competencia desleal por parte de empresas que retribuyan a sus trabajadores desplazados por debajo del salario mínimo, por cuanto dicho objetivo forma parte del de la protección de los trabajadores a través de la lucha contra el dumping social.⁷²

79. Estas partes sostienen, por analogía, que el objetivo de prevenir la competencia desleal y el dumping social justificaría que, como excepción, el efecto que corresponde al certificado E 101 no sea vinculante para la institución competente ni para los órganos jurisdiccionales del Estado miembro. A este respecto, la Urssaf de Alsacia señala que estas instituciones nacionales de seguridad social no «respetan las normas del juego», cuando no realizan el menor control antes de emitir los certificados E 101 solicitados por un mismo empresario. Asimismo, el Gobierno francés estima que ciertas instituciones o autoridades del Estado emisor de los certificados E 101 pueden tener la tentación de expedir certificados E 101 que no debieran emitirse, practicando así una forma de competencia desleal contra otros Estados miembros.

80. Procede señalar que la jurisprudencia invocada se refiere a la cuestión de si, ante la inexistencia de armonización en la materia,⁷³ los objetivos tales como la prevención de la competencia desleal y del dumping social, pueden considerarse exigencias imperiosas de interés general capaces de justificar restricciones a la libre circulación de trabajadores y a la libre prestación de servicios en la Unión.

81. En el contexto del presente asunto, lo que justificaría una restricción a la libre circulación no sería tanto los actos de determinados agentes económicos cuanto la omisión por parte de otros Estados miembros de instaurar controles suficientes para garantizar la correcta aplicación de las normas de conflicto de leyes contempladas en las disposiciones del título II del Reglamento n.º 1408/71.

82. De lo anterior se desprende que la problemática expuesta por la Urssaf de Alsacia y por el Gobierno francés en relación con la competencia desleal y el dumping social podría efectivamente resolverse simplemente con el cumplimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones derivadas del Reglamento n.º 1408/71. Pues bien, como se ha expuesto más arriba, los procedimientos de intercambio de comunicaciones y de conciliación instaurados en el marco de dicho Reglamento pretenden precisamente garantizar tal cumplimiento por parte de los Estados miembros.⁷⁴

83. A la vista de todo ello, considero que no cabe invocar, en el presente asunto, los objetivos de prevención de la competencia desleal y del dumping social para justificar una excepción al efecto vinculante del certificado E 101.

72 — Se refieren, en particular, a las sentencias de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros (C-369/96 y C-376/96, EU:C:1999:575), apartado 38; de 3 de abril de 2008, Ruffert (C-346/06, EU:C:2008:189), apartado 42 y jurisprudencia citada; de 7 de octubre de 2010, dos Santos Palhota y otros (C-515/08, EU:C:2010:589), apartado 47 y jurisprudencia citada; de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Bélgica (C-577/10, EU:C:2012:814), apartado 45, y de 3 de diciembre de 2014, De Clercq y otros (C-315/13, EU:C:2014:2408), apartado 69. También se hace referencia a la sentencia de 2 de diciembre de 1997, Dafeki (C-336/94, EU:C:1997:579), en cuyo apartado 21 el Tribunal de Justicia señaló que, en los procedimientos destinados a determinar los derechos a prestaciones sociales de un trabajador migrante, las instituciones nacionales competentes en materia de seguridad social y los órganos jurisdiccionales nacionales de un Estado miembro están obligados a respetar las certificaciones y documentos análogos relativos al estado civil de las personas que emanen de las autoridades competentes de los demás Estados miembros, a menos que existan indicios concretos, referidos al caso de que se trate, que hagan dudar seriamente de su exactitud.

73 — Véanse, en particular, las sentencias de 2 de diciembre de 1997, Dafeki (C-336/94, EU:C:1997:579), apartado 16; de 7 de octubre de 2010, dos Santos Palhota y otros (C-515/08, EU:C:2010:589), apartado 25, y de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Bélgica (C-577/10, EU:C:2012:814), apartado 43 y 44.

74 — Véanse los puntos 59 a 66 de las presentes conclusiones.

84. A este respecto, debe también recordarse que, como ha afirmado la Comisión, las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión se imponen a los Estados miembros, con independencia de que otros Estados miembros dejen de cumplir las obligaciones que les incumben.⁷⁵ De esta forma, un Estado miembro no puede sentirse autorizado a adoptar unilateralmente medidas correctoras o de defensa para prevenirse contra un posible incumplimiento, por parte de otro Estado miembro, de las normas del Derecho de la Unión.⁷⁶ De no ser así, peligraría el sistema de conflicto de leyes instaurado por el Reglamento n.º 1408/71.

85. A modo de conclusión, procede recordar que el análisis expuesto en las presentes conclusiones no tiene por objeto supuestos de abuso de derecho o de fraude por parte del trabajador o su empresario, a la vista de los hechos del litigio principal.⁷⁷ Por ello, no puede excluirse que, en el futuro, pueda resultar necesario aportar precisiones en cuanto a la aplicabilidad de la jurisprudencia sobre el efecto vinculante del certificado E 101 en relación con aquellas situaciones en las que sí se compruebe la existencia de abuso o de fraude.

5. Conclusión

86. A la vista de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por la Cour de cassation (Tribunal Supremo, Francia) en los siguientes términos:

«Hasta tanto la institución que lo emitió no lo revoque o declare su invalidez, el certificado E 101, emitido con arreglo al artículo 12 *bis*, apartado 1 *bis*, 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 (CEE) n.º 1408/71, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familiares que se desplacen dentro de la Comunidad, que acredita la afiliación del trabajador por cuenta ajena al régimen de seguridad social de dicho Estado miembro, con arreglo al artículo 14, apartado 2, letra a), inciso i), del Reglamento (CEE) n.º 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, se impone a la institución competente y a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida, incluso si dicha institución y órganos jurisdiccionales comprueban que las condiciones de la actividad del trabajador por cuenta ajena quedan manifiestamente fuera del ámbito de aplicación material de esta última disposición.»

75 — Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 1976, Comisión/Italia (52/75, EU:C:1976:29), apartado 11, en la que el Tribunal de Justicia subraya que el Tratado no se limitó a crear obligaciones recíprocas entre los distintos sujetos a los que se aplica, sino que estableció un ordenamiento jurídico nuevo que regula las facultades, derechos y obligaciones de dichos sujetos, así como los procedimientos necesarios para que se declare y sancione toda infracción al Tratado.

76 — Véase la sentencia de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205), apartado 20.

77 — Véase el punto 36 de las presentes conclusiones. Según una jurisprudencia consolidada, los justiciables no pueden prevalerse de las normas de la Unión Europea de forma abusiva o fraudulenta. Véase la sentencia de 28 de julio de 2016, Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604), apartado 37 y jurisprudencia que allí se cita.