



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 27 de septiembre de 2018¹

Asunto C-477/17

**Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank
contra
D. Balandin,
I. Lukashenko,
Holiday on Ice Services BV**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Seguridad social — Reglamento (UE) n.º 1231/2010 — Ampliación de la coordinación de los sistemas de seguridad social a los ciudadanos de terceros países residentes legalmente en el territorio de un Estado miembro — Derecho a circular y residir en la Unión Europea — Abuso»

1. Han pasado unos cuantos años, pero aún recuerdo bien cuando asistí a una representación de «Holiday on Ice» siendo niño. Me sentí fascinado por la fantástica actuación conjunta de distintos protagonistas: patinadores sobre hielo, técnicos de iluminación, músicos y otros muchos. Sin embargo, lo que muchos espectadores de «Holiday on Ice» no tienen en cuenta es que, entre bastidores, otros tantos elementos, o más aún, se tienen que conjuntar para hacer posible ese espectáculo. La presente petición de decisión prejudicial del Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación, Países Bajos) pone de relieve la gran cantidad de cuestiones jurídicas que implica el solo hecho de acercar este espectáculo a los espectadores de toda Europa.

2. En concreto, se plantea aquí si los patinadores sobre hielo que trabajan en «Holiday on Ice» y que son nacionales de terceros países tienen derecho a una cobertura coordinada de seguridad social cuando están de gira por diversos Estados miembros de la Unión Europea.

¹ Lengua original: inglés.

3. Aunque el Reglamento (UE) n.º 1231/2010² y el Reglamento (CE) n.º 883/2004³ son los solistas de esta producción del Derecho de la Unión, contamos también con una gran orquesta de otros instrumentos legislativos, como el Código de visados Schengen,⁴ el Reglamento sobre el permiso de residencia⁵ y la Directiva sobre el permiso único,⁶ todos ellos relevantes para la resolución de la cuestión prejudicial planteada por el Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación).

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento n.º 1231/2010

4. El Reglamento n.º 1231/2010 sustituyó al Reglamento (CE) n.º 859/2003⁷ y su redacción es casi idéntica a la normativa anterior. Ambos Reglamentos pretenden garantizar que a los nacionales de terceros países se les apliquen las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social de los ciudadanos europeos, mediante la ampliación de las disposiciones de los Reglamentos n.º 883/2004 y n.º 987/2009⁸ y, respectivamente, de los Reglamentos (CEE) n.º 1408/71⁹ y n.º 574/72,¹⁰ a los nacionales de terceros países.

5. En la exposición de motivos del Reglamento n.º 1231/2010 se enuncia, en particular, lo siguiente:

«(1) Tanto el Parlamento Europeo [...] como el Consejo y el Comité Económico y Social Europeo [...] han abogado por que se mejore la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros concediéndoles un conjunto de derechos uniformes que se asemejan todo lo posible a los que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.

[...]

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

3 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1).

4 Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (DO 2009, L 243, p. 1).

5 Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (DO 2002, L 157, p. 1).

6 Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (DO 2011, L 343, p. 1).

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

8 Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 (DO 2009, L 284, p. 1).

9 Reglamento 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).

10 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. 156).

- (8) Para evitar que los empleadores y los organismos nacionales de seguridad social tengan que hacer frente a situaciones jurídicas y administrativas complejas que afecten solo a un grupo limitado de personas, es importante que se utilice un único instrumento jurídico de coordinación, combinando el Reglamento (CE) n.º 883/2004 y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, a fin de sacar el máximo provecho de la modernización y de la simplificación en el ámbito de la seguridad social.

[...]

- (10) La aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y del Reglamento (CE) n.º 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no están cubiertos por ellos no puede dar a los interesados ningún derecho de entrada, estancia ni residencia ni tampoco acceso al mercado laboral en un Estado miembro. [...]

- (11) El Reglamento (CE) n.º 883/2004 y el Reglamento (CE) n.º 987/2009 solo deben ser aplicables, en virtud del presente Reglamento, a aquellas personas que estén residiendo ya legalmente en el territorio de un Estado miembro. La residencia legal debe ser, pues, una condición previa a la aplicación de dichos Reglamentos.

[...]»

6. El artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010 establece lo siguiente:

«El Reglamento (CE) n.º 883/2004 y el Reglamento (CE) n.º 987/2009 se aplicarán a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén aún cubiertos por los mismos, así como a los miembros de sus familias y a sus supervivientes,, siempre que estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro y siempre que su situación no esté circunscrita, en todos sus aspectos, al interior de un solo Estado miembro.»

2. Reglamento n.º 883/2004

7. El artículo 1 del Reglamento n.º 883/2004, titulado «Definiciones», dispone, en particular, que se entenderá por:

«[...]

j) “residencia”, el lugar en que una persona reside habitualmente;

k) “estancia”, la residencia temporal;»

8. El artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 465/2012,¹¹ está redactado en los siguientes términos:

«La persona que ejerza normalmente una actividad por cuenta ajena en dos o más Estados miembros estará sujeta:

- a) a la legislación del Estado miembro de residencia, si ejerce una parte sustancial de su actividad en dicho Estado miembro o

¹¹ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, por el que se modifican el Reglamento n.º 883/2004 y el Reglamento n.º 987/2009 (DO 2012, L 149, p. 4).

- b) si no ejerce una parte sustancial de su actividad en el Estado miembro de residencia:
 - i) a la legislación del Estado miembro en el que tenga su sede o domicilio la empresa o el empleador, cuando la persona solo esté contratada por una empresa o empleador, o
- [...]».

9. Las disposiciones del Reglamento n.º 883/2004 se ven completadas con las del Reglamento (CE) n.º 987/2009, su Reglamento de aplicación.

B. Derecho nacional

10. Las Directrices del Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (Órgano gestor de la Tesorería de la Seguridad Social; en lo sucesivo, «SvB»), que se remiten al Reglamento n.º 1231/2010, disponen, con respecto a los nacionales de países que no son miembros de la Unión Europea, que el Reglamento n.º 883/2004 es aplicable a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por dicho Reglamento, siempre que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro y circulen legítimamente por la Unión Europea.

11. En lo que atañe al concepto de «residencia legal», que no se define en el Reglamento n.º 1231/2010, dichas Directrices disponen, asimismo, que la residencia en los Países Bajos se presume lícita si dicha residencia es legal en el sentido del artículo 8 de la Vreemdelingenwet 2000 (Ley neerlandesa de extranjería de 2000; en lo sucesivo, «Vw 2000»), con la reserva de que el SvB no aceptará la existencia de una residencia legal si el extranjero reside en los Países Bajos a la espera de una solicitud de primera admisión.

12. Asimismo, los nacionales de terceros países deben cumplir los requisitos relativos a la libre circulación establecidos en el Reglamento n.º 883/2004 de la misma manera que los ciudadanos de la Unión.

13. En cuanto al ámbito territorial de aplicación del Reglamento n.º 883/2004, las Directrices del SvB disponen que procede aplicar el Reglamento n.º 883/2004, «en principio, únicamente si una persona reside y trabaja en el territorio de la Unión Europea», salvo ciertas excepciones establecidas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

II. Hechos, procedimiento y cuestión prejudicial planteada

14. D. Balandin, nacional ruso, e I. Lukashenko, nacional ucraniano, trabajan para Holiday on Ice Services BV (en lo sucesivo, «HOI»), empresa con domicilio social en Ámsterdam y oficinas centrales en Utrecht. Durante la temporada de invierno, HOI organiza espectáculos sobre hielo en diversos Estados miembros.

15. Los empleados de los espectáculos de HOI pasan varias semanas cada año en los Países Bajos para entrenar y ejercitarse antes de los espectáculos. Después, una parte de ellos actúa en los Países Bajos, mientras que los restantes participan en espectáculos que se celebran en otros Estados miembros, principalmente en Francia y Alemania.

16. Durante el período de entrenamiento y, en su caso, de actuación, todos los nacionales de terceros países residen legalmente en los Países Bajos. Posteriormente, algunos de los nacionales de terceros países permanecen en los Países Bajos durante toda la temporada y se obtienen para ellos los permisos necesarios con arreglo a la legislación nacional. Sin embargo, algunos nacionales de terceros países continúan en otros Estados miembros, donde actúan, a menudo en virtud del denominado «visado Schengen».

17. Desde hace muchos años, el SvB ha expedido en favor de los nacionales de terceros países que trabajan para HOI los denominados «certificados A1» para toda la temporada de actuaciones, más recientemente con arreglo al artículo 19, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009. Mediante estos certificados se hacía constar que se les aplicaba la legislación neerlandesa en materia de seguridad social y que el pago de las cotizaciones se efectuaba en los Países Bajos. Sin embargo, desde la temporada 2015/2016, el SvB rechazó expedir certificados A1 a favor de nacionales de terceros países que trabajaban en HOI, aduciendo que en los años anteriores la expedición de certificados se había efectuado de forma indebida.

18. Tras las oportunas consultas, y a raíz de un auto de medidas cautelares dictado por el juez de medidas cautelares del Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de Ámsterdam, Países Bajos), el SvB decidió finalmente expedir certificados A1 válidos hasta el 1 de mayo de 2016. Sin embargo, la temporada no finalizó hasta el 22 de mayo de 2016, de suerte que la controversia aún subsiste en relación con las semanas finales.

19. Mediante sentencia de 28 de abril de 2016, el Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de Ámsterdam) decidió que el SvB debería haber expedido certificados A1 válidos para toda la temporada, es decir, hasta el 22 de mayo de 2016.

20. A continuación, el SvB interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente.

21. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, Balandin y Lukashenko no están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Reglamento n.º 883/2004, ya que no son nacionales de ningún Estado miembro, apátridas ni refugiados. Solo se podrían beneficiar de las disposiciones de dicho Reglamento si estuviesen comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1231/2010, con el cual se pretende ampliar, en ciertas condiciones, el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 y su Reglamento de aplicación a los nacionales de terceros países.

22. Según señala el órgano jurisdiccional remitente, no se discute que Balandin y Lukashenko no residían permanentemente ni en los Países Bajos ni en ningún otro Estado miembro, sino que residían y trabajaban temporalmente en la Unión, en el sentido del artículo 1, letra k), del Reglamento n.º 883/2004. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, en tales circunstancias existen ciertas dudas acerca de si solo pueden invocar el artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010 los ciudadanos de terceros países residentes en la Unión Europea en el sentido del artículo 1, letra j), del Reglamento n.º 883/2004 o también los que se encuentran en la situación de Balandin y Lukashenko.

23. Al albergar dudas sobre la interpretación correcta del Derecho de la Unión, el Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010 en el sentido de que pueden invocar el (título II del) Reglamento n.º 883/2004 y el Reglamento n.º 987/2009 los nacionales de terceros países que residen fuera de la Unión pero trabajan temporalmente en diversos Estados miembros para un empresario establecido en los Países Bajos?»

24. Han presentado observaciones escritas en el presente procedimiento Balandin, Lukashenko y HOI (en lo sucesivo, conjuntamente «Balandin y otros»), el SvB, los Gobiernos neerlandés, checo y francés y la Comisión. Balandin y otros, el SvB, el Gobierno neerlandés y la Comisión también formularon observaciones orales en la vista celebrada el 4 de julio de 2018.

III. Apreciación

25. Con su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si los nacionales de terceros países que se hallan en la situación de Balandin y Lukashenko están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010 y, por extensión, del Reglamento n.º 883/2004 y su Reglamento de aplicación.

26. El procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente se inició porque el SvB consideró en el procedimiento nacional que Balandin y Lukashenko no están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1231/2010. Sin embargo, el SvB acabó defendiendo la postura contraria durante la vista ante el Tribunal de Justicia. Así las cosas, cabría preguntarse si aún existe una controversia, como exige el artículo 267 TFUE.

27. Las cuestiones relativas al Derecho de la Unión disfrutan de una presunción de pertinencia, y el listón para que el Tribunal de Justicia se niegue a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial remitida por un órgano jurisdiccional nacional está alto: solo cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.¹² Por lo tanto, entiendo que, salvo que se retire la petición de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia debe responder a la cuestión planteada.

28. El artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010 establece dos requisitos para su aplicación. En primer lugar, los nacionales de terceros países que deseen beneficiarse de él deben residir legalmente en el territorio de un Estado miembro y, en segundo lugar, no deben encontrarse en una situación en la que todos los elementos estén situados en el interior de un solo Estado miembro.

29. En el presente asunto no se discute que Balandin y Lukashenko cumplen el segundo requisito. El aspecto controvertido en el procedimiento principal es si de Balandin y Lukashenko se puede considerar realmente que están «residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro» a efectos del Reglamento n.º 1231/2010.

30. El Reglamento n.º 1231/2010 no define la expresión «estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro» y su definición tampoco se encuentra en ningún otro instrumento del Derecho de la Unión. Que yo conozca, el Tribunal de Justicia nunca ha proporcionado tal definición a efectos de la aplicación de dicho Reglamento (o de su antecesor, de redacción casi idéntica al respecto).

¹² Véase la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 25 y jurisprudencia citada. Véanse también, en cuanto a asuntos ficticios, las sentencias de 11 de marzo de 1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73), y de 16 de diciembre de 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302). Véase también la sentencia de 9 de febrero de 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, EU:C:1995:26), apartado 14, en la que el Tribunal de Justicia declaró que la circunstancia de que las partes en el litigio principal estén de acuerdo sobre el resultado que debe obtenerse no resta nada a la realidad de este litigio.

31. Hasta ahora, el Tribunal de Justicia solo se ha ocupado indirectamente del criterio de que los nacionales de terceros países deben residir legalmente en un Estado miembro que contiene el artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010 en su jurisprudencia sobre el segundo criterio del mismo artículo. De dicha jurisprudencia se deduce claramente que los nacionales de terceros países que posean un permiso de residencia en un Estado miembro cumplen el criterio.¹³

32. Sin embargo, Balandin y Lukashenko no poseen un permiso de residencia. Entran en la Unión Europea en virtud de un visado Schengen que les permite permanecer en el espacio Schengen hasta 90 días en cada período de 180 días.¹⁴ Aunque no se pudo confirmar definitivamente en la vista, también parece que sus visados Schengen se complementan con visados nacionales que cubren el resto de la temporada de actuaciones desde octubre hasta final de mayo.

33. Por lo tanto, es preciso aclarar si se puede afirmar que los nacionales de terceros países que ejercen una actividad remunerada están «residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro» si no están en posesión de un permiso de residencia, sino que permanecen en la Unión Europea en virtud de un visado de corta duración.

34. Conforme a reiterada jurisprudencia, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión Europea de una interpretación autónoma y uniforme.¹⁵

35. El Reglamento n.º 1231/2010 no contiene ninguna referencia a la legislación nacional respecto al significado de la expresión «estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro». De ello se deduce que, a efectos de la aplicación del Reglamento n.º 1231/2010, debe considerarse que esos términos designan un concepto autónomo del Derecho de la Unión, que ha de interpretarse de manera uniforme en el territorio de todos los Estados miembros.¹⁶

36. Lo mismo cabe afirmar, *mutatis mutandis*, de los conceptos de «residencia» y «estancia» que se definen, respectivamente, en las letras j) y k) del artículo 1 del Reglamento n.º 883/2004.

37. Este es también el motivo por el cual el hecho de que las distintas versiones lingüísticas del Reglamento n.º 1231/2010 presenten diferencias de redacción, como ha señalado el órgano jurisdiccional remitente, no afecte a la presente valoración. La necesidad de una interpretación autónoma y uniforme excluye que un texto sea considerado de manera aislada en una de sus versiones; por el contrario, exige que sea interpretado en función del objetivo perseguido por el acto en cuestión.¹⁷

38. No obstante, dado que el Derecho de la Unión no ha armonizado plenamente las condiciones de entrada, estancia y residencia de los nacionales de terceros países, los criterios establecidos por la legislación nacional en materia de inmigración siguen siendo relevantes en cuanto al cumplimiento de los requisitos previos para la residencia legal en un Estado miembro. Cabe señalar, no obstante, que la calificación jurídica de la estancia de un nacional de un tercer país con arreglo al Derecho interno es irrelevante a efectos de una valoración en el marco del Reglamento n.º 1231/2010.

13 Véanse las sentencias de 21 de junio de 2017, Martínez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485), apartado 27; de 13 de junio de 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390), apartados 12 y 31, y de 18 de noviembre de 2010, Xhymshiti (C-247/09, EU:C:2010:698), apartado 29.

14 Véase el artículo 1, apartado 1, del Código de visados Schengen.

15 Véase la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), apartado 49 y jurisprudencia citada.

16 Véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja (C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866), apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada.

17 Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836), apartado 19 y jurisprudencia citada.

39. En consecuencia, en cuanto a la presente valoración, la situación de Balandin y Lukashenko, por un lado, y la de los nacionales de terceros países que permanecen en los Países Bajos durante toda la temporada de invierno y que están cubiertos por la seguridad social neerlandesa, por otro, no son comparables. Como reiteradamente ha señalado el Tribunal de Justicia, en las circunstancias que afectan solo a un Estado miembro y a un tercer país, el Derecho de la Unión no es de aplicación y los nacionales del tercer país no están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1231/2010.¹⁸ Por lo tanto, la situación de dichos nacionales de un tercer país corresponde determinarla únicamente al Derecho nacional.

40. De conformidad con reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en defecto de una definición por parte del instrumento jurídico correspondiente, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión debe tenerse en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.¹⁹

41. A continuación se analizará, en primer lugar, el contexto del Reglamento n.º 1231/2010 y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte. Partiendo de dicho análisis, en un segundo momento se efectuará una interpretación de la expresión «residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro», a fin de determinar si Balandin y Lukashenko cumplen los requisitos previos para residir legalmente en un Estado miembro.

A. Contexto del Reglamento n.º 1231/2010 y objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte

42. El Reglamento n.º 1231/2010 se adoptó dentro de un amplio paquete legislativo que pretendía simplificar y racionalizar el régimen jurídico de coordinación de los sistemas de seguridad social de la Unión Europea, tanto para ciudadanos de la Unión como para nacionales de terceros países.

43. El Reglamento está redactado en términos casi idénticos a su predecesor, el Reglamento n.º 859/2003. Sin embargo, aunque el Reglamento anterior contenía disposiciones especiales que permitían a los Estados miembros limitar el ámbito de aplicación del Reglamento en cierto modo al utilizar criterios nacionales específicos como requisito previo,²⁰ el Reglamento n.º 1231/2010 suprimió tales excepciones.

44. El Reglamento n.º 1231/2010, como se desprende de su propio título, amplía las disposiciones sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros, es decir, el Reglamento n.º 883/2004 y su Reglamento de aplicación, a los nacionales de terceros países que no estén cubiertos por ellas debido únicamente a su nacionalidad.

45. Por lo tanto, para entender adecuadamente el contexto y los objetivos del Reglamento n.º 1231/2010, este debe ser considerado a la luz del Reglamento n.º 883/2004.

18 Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de junio de 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390), apartado 32.

19 Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros (283/81, EU:C:1982:335), apartado 20. Véanse también las sentencias de 2 de septiembre de 2010, Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484), apartado 41 y la jurisprudencia citada, y de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja (C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866), apartado 34 y la jurisprudencia citada.

20 Véase el anexo al Reglamento n.º 859/2003.

46. Al extender la aplicación del Reglamento n.º 883/2004 y su Reglamento de aplicación a ciertos nacionales de terceros países, el Reglamento n.º 1231/2010 pretende conferir a estos últimos, en la medida de lo posible, los *mismos* derechos que disfrutaban los ciudadanos de la Unión en cuanto a la coordinación de los sistemas de seguridad social con arreglo al Reglamento n.º 883/2004.²¹

47. Por lo tanto, ambos Reglamentos garantizan que las personas que ejercen su derecho de libre circulación en la Unión Europea no vean perjudicados sus derechos de seguridad social. Cabe señalar, no obstante, que estos Reglamentos no pretenden armonizar los sistemas nacionales de seguridad social. Lo que establecen son normas de conflicto de leyes que determinan el régimen aplicable a la cobertura de la seguridad social,²² no solo para garantizar que, a falta de normativa aplicable, las personas que circulen por la Unión Europea queden sin protección en materia de seguridad social, sino también para asegurar que dichas personas queden sujetas al régimen de seguridad social de un único Estado miembro en cada momento.²³

48. Por lo tanto, los Reglamentos no instituyen un derecho a la protección de la seguridad social en sí, sino que determinan cuál es el régimen aplicable. Las reglas de coordinación solo entran en juego una vez que el interesado ya está afiliado al sistema de seguridad social de un Estado miembro. Sin embargo, corresponde al Derecho nacional establecer las condiciones de su afiliación.

49. Pese a contener esencialmente las mismas normas sustantivas, los dos Reglamentos difieren significativamente en cuanto a su ámbito de aplicación personal. El Reglamento n.º 883/2004 es aplicable a todos los ciudadanos de la Unión, apátridas y refugiados, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites que residan en un Estado miembro.²⁴ Por su parte, el Reglamento n.º 1231/2010 se aplica a los nacionales de terceros países, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites.²⁵

50. Así pues, ¿cuál es el motivo de que existan dos instrumentos jurídicos que persiguen el mismo objetivo?

51. Una primera propuesta del Reglamento n.º 883/2004 preveía que este fuese aplicable también a los nacionales de terceros países mientras residiesen en un Estado miembro.²⁶ El hecho de aplicar las mismas normas a los nacionales de terceros países que a los ciudadanos de la Unión quería evitar a las autoridades de los Estados miembros hacer frente a situaciones jurídicas y administrativas complejas que afectasen solo a un grupo limitado de personas.²⁷ Además, se consideró «profundamente injusto» que los nacionales de terceros países que trabajasen legalmente y estuviesen asegurados en un Estado miembro fuesen tratados de forma diferente a los ciudadanos de la Unión desde el momento en que cruzasen una de las fronteras internas de la Unión Europea.²⁸

21 Véase la Propuesta de Reglamento del Consejo por la que se amplían las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y del Reglamento (CE) n.º [...] a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas [COM(2007) 439 final], p. 2 de la exposición de motivos (Contexto de la propuesta). Véase también el Documento del Consejo n.º 14762/01 («Sesión n.º 2392 del Consejo — Empleo y política social — Bruselas, 3 de diciembre de 2001»), pp. 7 y 8, así como las Conclusiones de la Presidencia sobre el Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, conclusión 21.

22 Véase la Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la coordinación de los sistemas de seguridad social [COM(1998) 779 final], p. 1.

23 Véanse las sentencias de 11 de septiembre de 2014, B. (C-394/13, EU:C:2014:2199), apartado 23 y la jurisprudencia citada, y de 5 de junio de 2014, I (C-255/13, EU:C:2014:1291), apartado 40 y la jurisprudencia citada.

24 Véase el artículo 2 del Reglamento n.º 883/2004.

25 Véase el artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010.

26 Véase la Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la coordinación de los sistemas de seguridad social [COM(1998) 779 final], p. 2.

27 Véase, en este sentido, el considerando 8 del Reglamento n.º 1231/2010.

28 Véase el documento del Consejo n.º 12296/01, adenda 2 [«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación de los sistemas de seguridad social — Parámetros para modernizar el Reglamento (CEE) n.º 1408/71 = Nota explicativa»], p. 11.

52. Sin embargo, el Reglamento n.º 883/2004 se basa en el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión. Ya en los años cincuenta, el legislador de la Unión se dio cuenta de que la libre circulación de trabajadores en la Unión Europea se vería gravemente obstaculizada si dichos trabajadores no pudiesen llevarse consigo sus derechos de seguridad social.²⁹ Como los nacionales de terceros países no gozan del mismo derecho a la libre circulación, era preciso recurrir a una base jurídica diferente para ampliar la coordinación de los sistemas de seguridad social a estas personas.³⁰ Por lo tanto, a diferencia del Reglamento n.º 883/2004, el Reglamento n.º 1231/2010 se basó en el artículo 79 TFUE, apartado 2, letra b).

53. El artículo 79 TFUE, apartado 2, faculta a la Unión para adoptar medidas que definan los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros. No obstante, según queda patente en el artículo 79 TFUE, apartado 2, esas medidas podrán adoptarse a efectos del artículo 79 TFUE, apartado 1, esto es, a efectos de la política común de inmigración, destinada a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios y un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.³¹

54. La política de migración de la Unión Europea, de la cual forma parte el Reglamento n.º 1231/2010, también se basa en el artículo 79 TFUE. Dicha política tiene como objetivo atraer e integrar a trabajadores de terceros países en la mano de obras de los Estados miembros, a fin de cubrir las actuales y futuras necesidades del mercado de trabajo de la Unión y asegurar el desarrollo sostenible de todos los países. Al mismo tiempo, la política de migración de la Unión pretende garantizar que los nacionales de terceros países que trabajen en la Unión Europea lo hagan en condiciones justas y con un elevado nivel de protección social. Sin embargo, esta política no busca una armonización general de las condiciones de entrada, estancia y residencia de los nacionales de terceros países.³²

55. En el contexto del Reglamento n.º 1231/2010 esto significa que, aunque los nacionales de terceros países tienen el mismo derecho a la coordinación de los sistemas de seguridad social, la aplicación de la normativa de coordinación no les otorga el derecho a entrar, permanecer o residir en un Estado miembro ni a acceder a su mercado de trabajo.³³ El interesado debe ser ya residente legal en el territorio de un Estado miembro.³⁴

29 Véanse el Reglamento n.º 3 de 1958, relativo a la seguridad social de los trabajadores migrantes (DO 1958, P 30, p. 561), y el documento n.º 12296/01 del Consejo, adenda 1 [«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación de los sistemas de seguridad social — Parámetros para modernizar el Reglamento (CEE) n.º 1408/71 = Texto de los parámetros»], p. 3.

30 Véase el documento del Consejo n.º 12296/01 [«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación de los sistemas de seguridad social — Parámetros para modernizar el Reglamento (CEE) n.º 1408/71»], p. 4, que hace referencia a la sentencia de 11 de octubre de 2001, Khalil y otros (C-95/99 a C-98/99 y C-180/99, EU:C:2001:532).

31 Véase la sentencia de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartados 41 y 42.

32 Véase, a este respecto, el documento del Consejo n.º 16879/1/06 («Consejo Europeo de Bruselas de 14 y 15 de diciembre de 2006 — Conclusiones de la Presidencia»), pp. 6 a 12, y los documentos allí mencionados, así como la Propuesta de reglamento del Consejo por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y del Reglamento (CEE) n.º [...] a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas [COM(2007) 439 final].

33 Véase el considerando 10 del Reglamento n.º 1231/2010.

34 Véase el considerando 11 del Reglamento n.º 1231/2010.

56. Sin embargo, este criterio solo se ha de cumplir en el primer Estado miembro. A efectos de beneficiarse de la coordinación de los sistemas de seguridad en un segundo Estado miembro en caso de estancias temporales en su territorio no es preciso cumplir de nuevo las condiciones de residencia legal. Una vez que los nacionales de terceros países han obtenido la condición de residente legal en un primer Estado miembro, simplemente pueden desplazarse al segundo país, de conformidad con la legislación sobre entrada y estancia de este último.³⁵ Por lo tanto, por decirlo así, el estatuto de residente legal se «exporta» al segundo Estado miembro.

57. Cabe señalar, no obstante, que este estatuto solo se puede exportar mientras se conserve en el primer Estado miembro.

58. La frase «residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro», que contiene el Reglamento n.º 1231/2010, debe interpretarse a la luz de estas consideraciones.

B. Significado de la expresión «residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro» en el Reglamento n.º 1231/2010

59. En sus observaciones escritas, los intervinientes en el presente procedimiento han centrado su debate en si la expresión «residiendo legalmente», a efectos del Reglamento n.º 1231/2010, debe interpretarse sobre la base de la «residencia» según la define el Reglamento n.º 883/2004. Todos los intervinientes y el órgano jurisdiccional remitente han considerado acreditado que la presencia de los nacionales de terceros países en cuestión en los Estados miembros era, en todo caso, lícita.

60. Con arreglo al artículo 1, letra j), del Reglamento n.º 883/2004, por «residencia» se entenderá «el lugar en que una persona reside habitualmente».

61. Por otro lado, el artículo 11 del Reglamento de aplicación del Reglamento n.º 883/2004, que consolidaba la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia, dispone que por «residencia» a efectos del Reglamento n.º 883/2004 se ha de entender el lugar en el que se encuentra el «centro de interés» de la persona en cuestión. La determinación de dicho centro de interés implica una apreciación de las circunstancias teniendo en cuenta factores como la duración de la presencia; las actividades ejercidas, si las hay; la situación familiar y los lazos familiares; el ejercicio de toda actividad no remunerada, y el alojamiento o la residencia fiscal.³⁶ Asimismo, cuando la consideración de dichos criterios no permita llegar a una conclusión definitiva, se considerará decisiva para determinar el lugar efectivo de residencia la voluntad de la persona, según se desprenda de los hechos y circunstancias relevantes.

62. Por lo tanto, a efectos del Reglamento n.º 883/2004 la «residencia» es un concepto de hecho.

63. Esto es así porque, con arreglo al Derecho de la Unión, los ciudadanos de la Unión gozan de un derecho general a residir y circular libremente por todos los Estados miembros. Desde un punto de vista jurídico, no cabe hacer distinción alguna en la relación entre un ciudadano de la Unión y un Estado miembro concreto sin atender a la nacionalidad de esa persona. Con carácter general un ciudadano de la Unión tiene derecho legalmente a residir en cualquier Estado miembro de la Unión Europea. Así pues, el objetivo del Reglamento n.º 883/2004 no es determinar si los ciudadanos de la Unión tienen derecho a la coordinación de sus derechos de seguridad social, sino dilucidar con qué

³⁵ Véase la Propuesta de reglamento del Consejo por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y del Reglamento (CEE) n.º [...] a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por las mismas [COM(2007) 439 final], p. 6 de la exposición de motivos.

³⁶ Véase el Reglamento n.º 987/2009, artículo 11, apartado 1.

Estado miembro mantienen *de hecho* una conexión más estrecha. De igual manera, los apátridas y refugiados gozan de tal posición jurídica en virtud de las obligaciones internacionales de los Estados miembros, por lo cual han sido incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 883/2004.³⁷

64. En cambio, los nacionales de terceros países no gozan de un derecho general a residir y circular libremente por los Estados miembros, de manera que tampoco tienen un derecho general a una seguridad social «exportable».

65. Por lo tanto, el Reglamento n.º 1231/2010 pretende determinar, en un primer momento, si un nacional de un tercer país tiene o no derecho, en virtud del Derecho de la Unión, a la coordinación de sus derechos de seguridad social. Tal como sugieren sus términos, el de «residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro» es un concepto jurídico. Por lo tanto, la definición del concepto fáctico de «residencia» en el Reglamento n.º 883/2004 no puede tener relevancia alguna para la interpretación del concepto de «residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro» a los efectos del Reglamento n.º 1231/2010. Lo que procede aclarar es la calificación legal de la presencia de los nacionales de terceros países en los Estados miembros a efectos del Derecho de la Unión.

66. También se deduce de lo anterior que los conceptos de «residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro» a los efectos del artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010, de «residencia» en el sentido del artículo 1, letra j), del Reglamento n.º 883/2004 y de «estancia» en el sentido del artículo 1, letra k), del mismo Reglamento, como «residencia temporal» son tres conceptos jurídicos diferentes en el Derecho de la Unión.³⁸

67. A falta de definición de la expresión «residiendo legalmente» en el Reglamento n.º 1231/2010, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, es necesario considerar no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.³⁹

68. Como se ha mencionado en el punto 52 de las presentes conclusiones, el Reglamento n.º 883/2004 tiene por objeto coordinar los derechos de seguridad social para las personas que hacen uso de su derecho a circular en la Unión Europea. Sin embargo, los nacionales de terceros países en principio no gozan de libertad de circulación y residencia en la Unión Europea. Su derecho a circular y residir en la Unión Europea se basa más bien en las disposiciones legales expresas que crean tal derecho. En defecto de una armonización plena, dichas disposiciones pueden derivarse tanto del Derecho de la Unión como del Derecho nacional.

69. En cuanto al Derecho de la Unión, existen numerosos instrumentos en que se puede basar el derecho a circular y residir de los nacionales de terceros países. A efectos del presente asunto, basta con centrarse en los instrumentos que versan sobre los trabajadores de terceros países que, como Balandin y Lukashenko, desempeñan una actividad remunerada.⁴⁰

37 Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de octubre de 2001, Khalil y otros (C-95/99 a C-98/99 y C-180/99, EU:C:2001:532), apartados 39 a 58.

38 Aunque en algunas lenguas, como el neerlandés, se utilice una terminología idéntica o engañosamente similar para los tres conceptos.

39 Sentencia de 2 de septiembre de 2010, Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484), apartado 41 y jurisprudencia citada.

40 Otros ejemplos son la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77), la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44), y la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair (DO 2016, L 132, p. 21).

70. Tanto la Directiva Blue Card⁴¹ como la Directiva sobre traslados intraempresariales⁴² prevén expresamente el derecho a circular y residir de trabajadores de terceros países en virtud del Derecho de la Unión. Por lo tanto, se considerará que todo nacional de un tercer país que reside en la Unión Europea sobre la base de dichos instrumentos del Derecho de la Unión está «residiendo legalmente» a los efectos del Reglamento n.º 1231/2010. Lo mismo sucede con los acuerdos de asociación que contengan disposiciones sobre el derecho a circular y residir en la Unión Europea. La Directiva sobre trabajadores temporeros, aunque permite a los nacionales de terceros países trabajar en la Unión Europea con carácter temporal, no establece tal derecho y excluye expresamente que los nacionales de terceros países de que se trate residan en la Unión Europea.⁴³ Por lo tanto, no puede considerarse que los nacionales de terceros países presentes en la Unión Europea en virtud de un instrumento del Derecho de la Unión estén «residiendo legalmente» a los efectos del Reglamento n.º 1231/2010.⁴⁴

71. Por otro lado, el derecho a circular y residir también se puede derivar de un estatuto jurídico basado en el Derecho nacional. No obstante, dado que los Estados miembros son los únicos competentes para regular la admisión, incluidos los volúmenes de admisión, de nacionales de terceros países con fines de trabajo, y dado que las condiciones de entrada, estancia y residencia de los nacionales de terceros países no han sido plenamente armonizadas, los criterios para conceder tal estatuto pueden variar sustancialmente de un Estado miembro a otro.⁴⁵ Por lo tanto, a mi parecer, de la estructura general y del contexto de la normativa en cuestión, así como de la necesidad de facilitar el control del estatuto jurídico de los nacionales de terceros países, se deduce necesariamente que este estatuto debe acreditarse con un permiso de residencia. Con arreglo al Reglamento sobre el permiso de residencia, a efectos del Derecho de la Unión, por «permiso de residencia» se entiende «cualquier autorización expedida por las autoridades de un Estado miembro por la que se permita a un nacional de un tercer país permanecer legalmente en su territorio, con la excepción [entre otros] de [los] visados».⁴⁶

72. Más allá de las situaciones descritas en los puntos 68 a 70 de las presentes conclusiones, no concibo ninguna situación en que un trabajador de un tercer país sea considerado legalmente residente en el territorio de un Estado miembro a efectos del Reglamento n.º 1231/2010, ya que los nacionales de terceros países no disfrutan de un derecho general a circular y residir en la Unión Europea.

73. Balandin y Lukashenko han sido admitidos en los Países Bajos de conformidad con el Código de visados Schengen y, según se desprende del expediente nacional facilitado al Tribunal de Justicia, con arreglo a la normativa nacional sobre visados. Además, tienen un contrato de trabajo con HOI desde octubre hasta mayo.

74. ¿Se puede considerar que están «residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro» a efectos del Reglamento n.º 1231/2010?

75. Entiendo que no.

41 Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DO 2009, L 155, p. 17), artículo 18.

42 Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales (DO 2014, L 157, p. 1), artículo 20.

43 Véase la Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros (DO 2014, L 94, p. 375), artículo 2.

44 Aunque no se considera que estén residiendo legalmente, los trabajadores temporeros pueden beneficiarse de la cobertura de la seguridad social. Sin embargo, su derecho a la seguridad social se basa, con carácter excepcional, concretamente en el artículo 5, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre trabajadores temporeros. De igual manera, hay otros instrumentos del Derecho de la Unión o incluso disposiciones nacionales que establecen específicamente la cobertura de la seguridad social cuando no se puede considerar que los nacionales de terceros países estén «residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro» a efectos del Reglamento n.º 1231/2010.

45 Véanse, a este respecto, los considerandos 3 y 6 de la Directiva sobre el permiso único.

46 Véase el artículo 1, apartado 2, letra a), del Reglamento sobre el permiso de residencia. Esto incluye también los permisos expedidos con arreglo a la Directiva sobre el permiso único.

76. En primer lugar, Balandin y Lukashenko no poseen ninguno de los permisos expedidos en virtud de los instrumentos específicos del Derecho de la Unión referidos en el punto 70 o en la nota 40 de las presentes conclusiones.

77. En segundo lugar, no se puede considerar que posean un permiso de residencia expedido con arreglo a los criterios del Derecho nacional, ya que los visados no constituyen «permisos de residencia» a efectos del Derecho de la Unión.⁴⁷

78. En tercer lugar, la presencia de Balandin y Lukashenko en los Países Bajos, en cualquier caso, solo puede ser legal durante el período en el cual se les permite permanecer allí. Dado que uno de los principios esenciales del Reglamento n.º 1231/2010 es que la residencia legal se «exporta» del primer Estado miembro a los demás,⁴⁸ debe considerarse que los nacionales de terceros países residen legalmente en el primer Estado miembro durante todo el período por el cual se solicita la cobertura. Aunque se admitiese una interpretación más abierta de la expresión «residiendo legalmente», esta solo podría durar hasta un máximo de 90 días en virtud de sus visados Schengen. A este respecto no basta con que Balandin y Lukashenko puedan permanecer legalmente en los demás Estados miembros. En los casos en que la residencia legal no puede ser exportada, es preciso cumplir los requisitos de la residencia legal en el siguiente Estado miembro.

79. Por lo tanto, no se puede considerar que Balandin y Lukashenko estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro, de modo que no están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1231/2010.

80. En contra de lo argumentado por el SvB y el Gobierno neerlandés en la vista, tampoco puede considerarse que Balandin y Lukashenko estén «residiendo legalmente» en los Países Bajos a efectos del Reglamento n.º 1231/2010 por el hecho de que HOI tenga su sede en ese país. Aunque esto sería suficiente para determinar la residencia con arreglo al Reglamento n.º 883/2004, los dos patinadores deben cumplir primero los requisitos del Reglamento n.º 1231/2010 para que las disposiciones del primer Reglamento se puedan ampliar a ellos.

81. Quisiera añadir también que atender al lugar de trabajo a efectos del Reglamento n.º 883/2004 a fin de determinar el estatuto jurídico de un nacional de un Estado miembro exigiría que el interesado estuviese efectivamente autorizado para trabajar en el Estado miembro en cuestión. Balandin y Lukashenko, tal como se pudo saber en la vista, trabajan en los Países Bajos sin un permiso de trabajo, ya que se acogen a una excepción que permite a los artistas trabajar en dicho país por un plazo máximo de seis semanas en un período de trece semanas. Dejando aparte, de momento, la cuestión de si tal excepción puede aplicarse realmente a los artistas que ejercen una actividad remunerada, aunque Balandin y Lukashenko pudiesen invocar su lugar de trabajo para determinar su residencia legal en un Estado miembro, solo podría considerarse que trabajan en los Países Bajos durante un máximo de seis semanas.

82. En contra de lo alegado por el Gobierno francés, no puede considerarse que Balandin y Lukashenko estén comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1231/2010, si se establece un paralelismo con la Directiva sobre trabajadores temporeros. Dicha Directiva no solo excluye expresamente la residencia en la Unión Europea, sino que también excluye a los nacionales de terceros países que desempeñan actividades para empresas establecidas en otros Estados miembros con motivo de la prestación de servicios.⁴⁹

⁴⁷ Véase el artículo 1, apartado 2, letra a), del Reglamento sobre el permiso de residencia.

⁴⁸ Véanse los puntos 56 y 57 de las presentes conclusiones.

⁴⁹ Véase el artículo 2, apartados 1 y 3, letra a), de la Directiva sobre trabajadores temporeros.

83. Por último, la conclusión de que Balandin y Lukashenko no están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1231/2010 está respaldada por las condiciones y procedimientos aplicables a los visados Schengen. El artículo 15 del Código de visados Schengen exige a los solicitantes de visados Schengen para entradas múltiples demostrar que poseen un seguro médico de viaje adecuado y válido.⁵⁰ En principio, los solicitantes deben contratar dicho seguro en su país de residencia.⁵¹ Además, los solicitantes declaran, con motivo de su solicitud de visado, que no tienen intención de establecer su residencia en la Unión Europea y que están suficientemente arraigados en su país de origen para asegurar su regreso.

84. En consecuencia, llego a la conclusión de que el artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010 debe interpretarse en el sentido de que los nacionales de terceros países que trabajen en diversos Estados miembros de la Unión Europea para un empresario establecido en los Países Bajos pero que no posean un permiso de residencia en virtud del Derecho de la Unión o del Derecho nacional no pueden invocar el (título II del) Reglamento n.º 883/2004 ni el Reglamento n.º 987/2009.

85. Balandin y otros alegan que la aplicación del Reglamento n.º 1231/2010 a la situación de Balandin y Lukashenko es esencial para que HOI pueda prestar sus servicios en otros Estados miembros. Por lo tanto y por último, voy a analizar si la libre prestación de servicios que asiste a HOI afecta de algún modo a la interpretación del artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010.

C. ¿Afecta de algún modo la libre prestación de servicios de HOI a la interpretación del artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010?

86. En la vista, el SvB respaldó el argumento de Balandin y otros en el sentido de que Balandin y Lukashenko deben considerarse comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1231/2010, pues de lo contrario se impediría a HOI ejercer su libre prestación de servicios en la Unión Europea. A este respecto, el SvB invoca en concreto la sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el asunto Vander Elst (sentencia de 9 de agosto de 1994, C-43/93, EU:C:1994:310).

87. En dicha sentencia el Tribunal de Justicia declaró que la libre prestación de servicios, consagrada por lo que hoy es el artículo 56 TFUE, exige suprimir cualquier restricción que pueda prohibir u obstaculizar de otro modo las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos.⁵²

88. Conviene aquí hacer algunas observaciones.

89. En primer lugar, la jurisprudencia Vander Elst es irrelevante en el presente asunto. La sentencia del Tribunal de Justicia en dicho asunto y la línea jurisprudencial que se deriva de ella versaban sobre trabajadores desplazados a otro Estado miembro. Para empezar, todos los trabajadores afectados cumplían los requisitos legales de residencia y empleo en el Estado miembro emisor.⁵³ La cuestión jurídica que se planteaba al Tribunal de Justicia era si, al desplazarse trabajadores al Estado miembro de acogida, obtenían el acceso al mercado laboral de este último y, en caso afirmativo, si el Estado miembro de acogida podía imponer requisitos adicionales por este motivo.⁵⁴

⁵⁰ Véase el artículo 15, apartado 2, del Código de visados Schengen.

⁵¹ Véase el artículo 15, apartado 4, del Código de visados Schengen.

⁵² Véase la sentencia de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310), apartado 14 y la jurisprudencia citada.

⁵³ Véase, por ejemplo, la sentencia de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310), apartado 3.

⁵⁴ Sentencia de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310), apartado 11. Véase también la sentencia de 11 de septiembre de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), apartados 51 a 57 y la jurisprudencia citada. Véanse asimismo, en este sentido, mis conclusiones presentadas en el asunto Danieli & C. Officine Meccaniche y otros (C-18/17, EU:C:2018:288), puntos 85 a 95.

90. En segundo lugar, HOI tiene la opción de obtener permisos de residencia para Balandin y Lukashenko con arreglo a la Directiva sobre el permiso único.⁵⁵ Tan pronto como Balandin y Lukashenko dispongan de permisos de residencia estarán comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1231/2010. Entonces, en virtud de dichos permisos, podrán ser trasladados desde los Países Bajos hasta los demás Estados miembros donde actúen y, en consecuencia, podrán beneficiarse de las disposiciones del Reglamento n.º 883/2004 y su Reglamento de aplicación.

91. En tercer lugar, una consecuencia de que HOI recurra a una combinación de excepciones previstas en el Derecho de la Unión y en los Derechos nacionales es que Balandin y Lukashenko no pueden invocar determinados derechos que en otro caso les asistirían con arreglo al Derecho de la Unión (por ejemplo, a la Directiva sobre el permiso único), principalmente el derecho a la igualdad de trato en las condiciones laborales, incluso en materia de salario y despido, así como en materia de salud y seguridad en el trabajo.⁵⁶ Sería absurdo que la invocación de una de las libertades fundamentales del Derecho de la Unión se pudiera utilizar para eludir uno de los principales objetivos que persiguen la política de la Unión en materia de migración laboral y el propio Reglamento n.º 1231/2010: garantizar para los nacionales de terceros países unos derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión.⁵⁷ Además, ningún instrumento del Derecho de la Unión debe interpretarse de manera que haga posible el abuso de los derechos garantizados por el Derecho de la Unión.⁵⁸

92. En conclusión, procede afirmar que la libre prestación de servicios que asiste a HOI dentro de la Unión Europea no afecta a la interpretación del artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010.

IV. Conclusión

93. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación, Países Bajos) de la siguiente manera:

«El artículo 1 del Reglamento (UE) n.º 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y el Reglamento (CE) n.º 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos, debe interpretarse en el sentido de que los nacionales de terceros países que trabajen en diversos Estados miembros de la Unión Europea para un empresario establecido en los Países Bajos pero que no posean un permiso de residencia en virtud del Derecho de la Unión o del Derecho nacional no pueden invocar el (título II del) Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, ni el Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.»

⁵⁵ Véase el artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre el permiso único.

⁵⁶ Véase el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva sobre el permiso único.

⁵⁷ Véase el considerando 2 del Reglamento n.º 1231/2010.

⁵⁸ Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Halifax y otros (C-255/02, EU:C:2005:200), punto 69.