



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 3 de junio de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Trabajadores migrantes — Seguridad social — Legislación aplicable — Reglamento (CE) n.º 883/2004 — Artículo 12, apartado 1 — Desplazamiento — Trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal — Reglamento (CE) n.º 987/2009 — Artículo 14, apartado 2 — Certificado A 1 — Determinación del Estado miembro en el que el empleador ejerce normalmente sus actividades — Concepto de “actividades sustanciales distintas de la mera gestión interna” — Inexistencia de cesión de trabajadores en el territorio del Estado miembro de establecimiento del empleador»

En el asunto C-784/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria), mediante resolución de 4 de octubre de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de octubre de 2019, en el procedimiento entre

«TEAM POWER EUROPE» EOOD

y

Direktor na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite — Varna,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan (Ponente), M. Ilešič, L. Bay Larsen, N. Piçarra y A. Kumin, Presidentes de Sala, y el Sr. T. von Danwitz, la Sra. C. Toader, el Sr. M. Safjan, la Sra. L. S. Rossi, y los Sres. I. Jarukaitis y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de octubre de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de «TEAM POWER EUROPE» EOOD, por la Sra. M. K. Todorova, advokat, y el Sr. T. Höhn, Rechtsanwalt;

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

- en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. E. Petranova, T. Tsingileva y T. Mitova, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno belga, por la Sra. L. Van den Broeck y los Sres. S. Baeyens y B. De Pauw, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. C. Mosser, A. Desjonquères y E. de Moustier, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por las Sras. A. Siwek-Ślusarek y D. Lutostańska y por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. M. Pere, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. D. Martin y la Sra. Y. G. Marinova, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de diciembre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 14, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2009, L 284, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre «TEAM POWER EUROPE» EOOD (en lo sucesivo, «Team Power Europe»), sociedad búlgara con domicilio en Varna (Bulgaria), y el direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite — Varna (director de la Dirección Territorial de la Agencia Nacional de Recaudación en la Ciudad de Varna, Bulgaria; en lo sucesivo, «director»), en relación con la negativa de este a expedir un certificado que acredite que la legislación búlgara en materia de seguridad social es aplicable a un trabajador cedido, empleado por dicha sociedad, durante el período en el que este se pone a disposición de una empresa usuaria establecida en Alemania.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento (CE) n.º 883/2004

- 3 El Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012 (DO 2012, L 149, p. 4) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 883/2004»), derogó, a partir del 1 de mayo de 2010, el 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, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n.º 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1408/71»).
- 4 Los considerandos 1 y 45 del Reglamento n.º 883/2004 presentan el siguiente tenor:
- «(1) Las normas sobre coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social forman parte del marco de la libre circulación de personas y deben contribuir a mejorar el nivel de vida y las condiciones de empleo de estas.
- [...]
- (45) Dado que los objetivos de la acción pretendida, a saber, la adopción de medidas de coordinación para garantizar que el derecho a la libre circulación de personas pueda ejercerse de forma efectiva, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a las dimensiones y los efectos de la acción, pueden lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado. [...]»
- 5 El artículo 2 de dicho Reglamento, titulado «Campo de aplicación personal», incluido en el título I de aquel, que lleva como epígrafe «Disposiciones generales», establece, en su apartado 1, lo siguiente:
- «El presente Reglamento se aplicará a las personas nacionales de uno de los Estados miembros y a los apátridas y refugiados residentes en uno de los Estados miembros, que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites.»
- 6 El título II del citado Reglamento, cuyo epígrafe es «Determinación de la legislación aplicable», incluye los artículos 11 a 16.
- 7 Bajo el título «Normas generales», su artículo 11 dispone:
- «1. Las personas a las cuales sea aplicable el presente Reglamento estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Esta legislación será determinada con arreglo al presente título.

[...]

3. A reserva de lo dispuesto en los artículos 12 a 16:

a) la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro estará sujeta a la legislación de ese Estado miembro;

[...]».

8 El artículo 12 del Reglamento n.º 883/2004, que lleva como epígrafe «Normas particulares», preceptúa en su apartado 1 lo siguiente:

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

9 Está disposición sustituyó al artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71, con arreglo al cual «la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro al servicio de una empresa de la que dependa normalmente y destacada en el territorio de otro Estado miembro por esta empresa con el fin de efectuar allí un trabajo por su cuenta, quedará sujeta a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de este trabajo no exceda de doce meses y que no sea enviada en sustitución de otra persona que haya llegado al término del período por el que ha sido destacada».

Reglamento n.º 987/2009

10 El título II del Reglamento n.º 987/2009, cuyo epígrafe es «Determinación de la legislación aplicable», incluye los artículos 14 a 21.

11 El artículo 14 de dicho Reglamento, titulado «Precisiones relativas a los artículos 12 y 13 del [Reglamento n.º 883/2004]», establece, en su apartado 2, lo siguiente:

«A los efectos de la aplicación del artículo 12, apartado 1, del Reglamento [n.º 883/2004], la expresión “que ejerce normalmente en él sus actividades” se referirá a una empresa que realiza normalmente actividades sustanciales, distintas de la mera gestión interna, en el territorio del Estado miembro de establecimiento, teniendo en cuenta todos los criterios que caracterizan las actividades realizadas por la empresa en cuestión. Los criterios pertinentes deberán adecuarse a las características específicas de cada empresa y a la naturaleza real de las actividades que realiza.»

12 A tenor del artículo 19, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, que lleva como epígrafe «Información del interesado y del empleador»:

«A petición del interesado o del empleador, la institución competente del Estado miembro cuya legislación sea aplicable en virtud de una disposición del título II del [Reglamento n.º 883/2004] proporcionará un certificado de que esa legislación es aplicable e indicará, si procede, hasta qué fecha y en qué condiciones.»

13 Esta declaración está recogida en un certificado denominado «certificado A 1».

Directiva 2008/104/CE

- 14 El artículo 3 de la Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal (DO 2008, L 327, p. 9), establece, en su apartado 1, lo siguiente:

«A efectos de lo dispuesto en la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

- b) “empresa de trabajo temporal”: toda persona física o jurídica que celebre contratos de empleo o establezca relaciones de empleo con trabajadores, con arreglo al Derecho nacional, con vistas a destinarlos a empresas usuarias para que trabajen en ellas temporalmente bajo la dirección y control de estas;
- c) “trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal”: todo trabajador que celebre un contrato de trabajo o que establezca una relación laboral con una empresa de trabajo temporal que le encomiende la misión de trabajar temporalmente en una empresa usuaria bajo el control y dirección de esta;

[...]».

Derecho búlgaro

- 15 Con arreglo al artículo 107p del Kodeks na truda (Código de Trabajo):

«(1) En el contrato de trabajo concluido con una empresa de trabajo temporal debe estipularse que el trabajador será remitido a una empresa cesionaria para trabajar en ella temporalmente, bajo el control y la dirección de dicha empresa cesionaria.

[...]

(7) Las empresas de trabajo temporal ejercerán su actividad una vez registradas en la Agentsia po zaetostta (Agencia de Empleo), según las condiciones y modalidades establecidas por la zakon za nasarchvane na zaetostta (Ley para la Promoción del Empleo).»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 16 La empresa Team Power Europe está inscrita en el Registro Mercantil de la República de Bulgaria desde el 22 de mayo de 2017 y su objeto social es el desarrollo de actividades de trabajo temporal y de intermediación en la búsqueda de empleo en dicho Estado miembro y en otros países.
- 17 Figura registrada en la Agencia de Empleo búlgara como empresa de trabajo temporal, de conformidad con la acreditación concedida por el Ministerio de Trabajo y Política Social, y dispone de autorización oficial para ceder trabajadores a Alemania, en virtud de una licencia expedida por la Agentur für Arbeit Düsseldorf (Agencia Local de Empleo de Düsseldorf, Alemania), dependiente de la Bundesagentur für Arbeit (Agencia Federal de Empleo, Alemania).

- 18 El 8 de octubre de 2018, Team Power Europe celebró con un nacional búlgaro un contrato de trabajo en virtud del cual este fue cedido a una empresa usuaria establecida en Alemania. El documento de misión fechado ese mismo día precisaba que el interesado desempeñaría su trabajo bajo la dirección y la supervisión de esta empresa durante el período comprendido entre el 15 de octubre y el 21 de diciembre de 2018.
- 19 El 9 de mayo de 2019, Team Power Europe presentó ante el Servicio de Recaudación de la Teritorialna direktsia Varna na Natsionalna agentsia za prihodite (Dirección Territorial de la Agencia Nacional de Recaudación en la Ciudad de Varna, Bulgaria) una solicitud de expedición de un certificado A 1 que acreditara que la legislación búlgara era aplicable al trabajador en cuestión durante el período de su cesión.
- 20 Mediante resolución de 30 de mayo de 2019, el referido Servicio denegó la solicitud amparándose en que la situación a que se refiere el litigio principal no estaba comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004. En este sentido, estimó, por una parte, que no se había mantenido la relación directa entre Team Power Europe y el trabajador en cuestión y, por otra parte, que dicha empresa no llevaba a cabo una actividad sustancial en territorio búlgaro.
- 21 Para llegar a esta conclusión sobre este último punto, el Servicio de Recaudación se basó en diferentes elementos. En primer lugar, en la circunstancia de que el contrato entre Team Power Europe y la empresa usuaria de que se trata se había celebrado con arreglo a las condiciones y a los términos del Derecho alemán. En segundo lugar, en que a Team Power Europe no se la mencionaba en dicho contrato en virtud de su inscripción en la Agencia de Empleo búlgara, sino de la autorización para ceder trabajadores expedida por las autoridades alemanas competentes. En tercer lugar, en que, a excepción del personal administrativo y de dirección, Team Power Europe no emplea trabajadores en territorio búlgaro. En cuarto lugar, en el hecho de que todo el volumen de negocios de Team Power Europe proviene de las actividades desarrolladas por los trabajadores cedidos temporalmente en Alemania. En quinto lugar, en que, a efectos del impuesto sobre el valor añadido (IVA), Team Power Europe únicamente declara servicios cuyo lugar de prestación se encuentra en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en el que ha establecido su domicilio. Y, en sexto lugar, en que no se había aportado ningún contrato celebrado con operadores que desarrollasen su actividad en territorio búlgaro y en que no se habían prestado servicios de empresa de trabajo temporal en dicho territorio.
- 22 Mediante resolución de 11 de junio de 2019, el director desestimó la reclamación administrativa presentada por Team Power Europe contra la resolución del Servicio de Recaudación recaída el 30 de mayo de 2019.
- 23 Team Power Europe interpuso entonces un recurso ante el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria), mediante el que se solicita la anulación de la resolución del director.
- 24 En apoyo de su recurso, Team Power Europe alega que el trabajador al que se refiere el litigio principal estaba incluido en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, del Reglamento y cumplía todos los requisitos a los que la referida disposición supedita la expedición del certificado A 1. Por lo que respecta, en particular, a la cuestión de si la empresa desarrolla con carácter habitual sus actividades en territorio búlgaro, Team Power Europe defiende que en este territorio lleva a cabo actividades sustanciales de selección, contratación y afiliación a la seguridad social de trabajadores que son cedidos temporalmente. A su entender, estas actividades no son equiparables

a la realización de tareas de mera gestión interna. Por otra parte, considera que el hecho de que su volumen de negocios provenga de la realización de transacciones con empresas usuarias establecidas en Estados miembros distintos de aquel en el que la propia Team Power Europe ha establecido su domicilio no significa que desempeñe sus actividades fuera de dicho país.

- 25 El director sostiene, por su parte, que la situación a que se refiere el litigio principal no está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, del referido Reglamento. A este respecto, subraya, en particular, que, en territorio búlgaro, Team Power Europe únicamente emplea personal administrativo y de dirección, que todos los ingresos percibidos por esta empresa provienen de actividades por cuenta ajena realizadas en Alemania y que dicha empresa únicamente ha declarado el IVA correspondiente a prestaciones de servicios que tienen este último Estado miembro como lugar de realización.
- 26 El Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna), que resuelve en última instancia en materia de seguridad social, señala que las partes en el litigio principal discrepan, en particular, en cuanto a si Team Power Europe ejerce una actividad sustancial en territorio búlgaro, requisito este cuyo cumplimiento condiciona la aplicabilidad del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 al presente asunto. Sin embargo, en su propia jurisprudencia se contienen, dependiendo de la formación del tribunal, resoluciones dispares en lo que respecta a la interpretación de esta exigencia, conforme a los términos en que ha sido precisada en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009. Esta disparidad afecta, en particular, a los criterios pertinentes que deben tenerse en cuenta para apreciar si una empresa de trabajo temporal ejerce normalmente «actividades sustanciales» en el territorio del Estado miembro de establecimiento en el sentido de esta última disposición.
- 27 Según una primera corriente jurisprudencial, procede considerar que una empresa que se encuentra en la situación de Team Power Europe ejerce tales actividades en Bulgaria, puesto que las actividades de selección, de contratación y de suministro de trabajadores, que constituyen las actividades principales de una empresa de trabajo temporal, se ejercen en dicho Estado miembro. Además, es allí donde, con arreglo a la legislación búlgara, se celebran los contratos de trabajo entre esa empresa y los referidos trabajadores. También es en territorio búlgaro donde se celebran los contratos entre la empresa de trabajo temporal y las empresas usuarias a cuya disposición se ponen esos trabajadores. A mayor abundamiento, esta empresa de trabajo temporal percibe la totalidad de sus ingresos en ese territorio, por más que su volumen de negocios resulte de transacciones realizadas con empresas usuarias establecidas en otros Estados miembros. Por otra parte, figura registrada como sociedad mercantil y a efectos del IVA de conformidad con la legislación búlgara.
- 28 Con arreglo a una segunda corriente jurisprudencial, no puede considerarse que una empresa que se halle en la situación de Team Power Europe ejerza una actividad sustancial en Bulgaria, dado que, aunque tenga su domicilio social y su dirección en territorio búlgaro, una empresa como esta únicamente emplea en dicho país a personal administrativo y de dirección, lo que de por sí basta para descartar la aplicación de las normas del Derecho de la Unión en materia de desplazamiento de trabajadores. Además, a todos los trabajadores cedidos afectados se les contrató para ponerlos a disposición de empresas usuarias establecidas en Alemania, sin que Team Power Europe hubiera prestado en territorio búlgaro servicio alguno de trabajo temporal durante el período que va del 22 de mayo de 2017 al 29 de mayo de 2019. De lo anterior se infiere, conforme a esta corriente, que la totalidad de los ingresos obtenidos y del volumen de

negocios realizado por dicha empresa durante ese período procede exclusivamente de actividades llevadas a cabo en Alemania. Por otra parte, los contratos celebrados con las empresas usuarias se rigen por el Derecho alemán y se ejecutan en Alemania.

- 29 En opinión del tribunal remitente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia derivada de las sentencias de 17 de diciembre de 1970, *Manpower* (35/70, EU:C:1970:120), y de 10 de febrero de 2000, *FTS* (C-202/97, EU:C:2000:75), no permite decantarse por una u otra de las referidas corrientes jurisprudenciales, ni responder, en particular, a la cuestión de si, a la vista de los criterios enunciados por el Tribunal de Justicia en los apartados 42 a 45 de la última de las sentencias citadas, la observancia de la regla que prevé el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 y que precisa el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 —conforme a la cual, la empresa debe realizar normalmente actividades sustanciales, distintas de la mera gestión interna, en el territorio del Estado miembro en el que esté establecida—, implica que la empresa de trabajo temporal ha de ejercer una parte sustancial de su actividad de cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y que operen en el territorio del mismo Estado miembro en el que se halla establecida la propia empresa de trabajo temporal o si basta con que esta empresa figure inscrita en tal Estado miembro y celebre en él contratos de trabajo para la cesión de trabajadores a empresas usuarias establecidas en otros Estados miembros.
- 30 En estas circunstancias, el *Administrativen sad — Varna* (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 [...] en el sentido de que, para poder considerar que una empresa de trabajo temporal ejerce normalmente sus actividades en el Estado miembro en que está establecida, es necesario que desarrolle una parte sustancial de su actividad de cesión de trabajadores para cesionarios que estén establecidos en el mismo Estado miembro?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 31 Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 debe interpretarse en el sentido de que, para considerar que una empresa de trabajo temporal establecida en un Estado miembro «ejerce normalmente sus actividades», en el sentido del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, en ese Estado miembro, debe realizar una parte sustancial de su actividad de cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y ejerzan sus actividades en el territorio de dicho Estado miembro.
- 32 Ha de recordarse, a este respecto, que las disposiciones del título II del Reglamento n.º 883/2004, en el que se integra su artículo 12, apartado 1, constituyen, de acuerdo con una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, un sistema completo y uniforme de normas de conflicto de leyes. Estas disposiciones tienen por finalidad no solo evitar la aplicación simultánea de varias legislaciones nacionales y las complicaciones que pueden resultar de ello, sino también impedir que las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de este Reglamento se vean privadas de protección en materia de seguridad social, a falta de legislación que les sea aplicable (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, *AFMB y otros*, C-610/18, EU:C:2020:565, apartado 40 y jurisprudencia citada).

- 33 Por lo tanto, cuando una persona está comprendida en el ámbito de aplicación personal del Reglamento n.º 883/2004, tal como se define en su artículo 2, le es aplicable, en principio, la regla de unicidad formulada en el artículo 11, apartado 1, del referido Reglamento y la legislación nacional aplicable se determina con arreglo a las disposiciones de su título II (sentencia de 16 de julio de 2020, AFMB y otros, C-610/18, EU:C:2020:565, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 34 A estos efectos, el artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004 sienta el principio de que la persona que ejerce una actividad por cuenta ajena en el territorio de un Estado miembro está sometida a la legislación de ese Estado (sentencia de 16 de julio de 2020, AFMB y otros, C-610/18, EU:C:2020:565, apartado 42).
- 35 Sin embargo, este principio se formula, «a reserva de lo dispuesto en los artículos 12 a 16» del Reglamento n.º 883/2004. En efecto, en determinadas situaciones particulares, existe el riesgo de que la aplicación pura y simple de la norma general del artículo 11, apartado 3, letra a), de ese Reglamento no evite, sino, al contrario, origine, tanto para el trabajador como para el empresario y los organismos de seguridad social, complicaciones administrativas que podrían tener como efecto obstaculizar el ejercicio de la libre circulación de las personas a quienes se aplica dicho Reglamento (sentencia de 16 de julio de 2020, AFMB y otros, C-610/18, EU:C:2020:565, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 36 Entre esas situaciones particulares figura, en particular, la contemplada en el artículo 12 del Reglamento n.º 883/2004. De conformidad con el apartado 1 de ese artículo, la persona que lleve a cabo una actividad asalariada en un Estado miembro por cuenta de un empleador «que ejerce normalmente en él sus actividades» y a la que este empleador envíe para realizar un trabajo por su cuenta en otro Estado miembro seguirá sujeta a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de dicho trabajo no exceda de veinticuatro meses y de que tal persona no sea enviada en sustitución de otra persona enviada.
- 37 Por consiguiente, puede estar comprendido en el ámbito de aplicación de esta disposición el trabajador desplazado cuyo empresario tenga un vínculo particular con el Estado miembro en el que está establecido, en la medida en que ese empresario «ejerce normalmente sus actividades» en tal Estado miembro.
- 38 El artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 precisa que estos últimos términos han de entenderse referidos a un empresario «que realiza normalmente actividades sustanciales, distintas de la mera gestión interna, en el territorio del Estado miembro de establecimiento», y ello «teniendo en cuenta todos los criterios que caracterizan las actividades realizadas por la empresa en cuestión», que «deberán adecuarse a las características específicas de cada empresa y a la naturaleza real de las actividades que realiza».
- 39 En los apartados 42 y 43 de la sentencia de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), el Tribunal de Justicia, al interpretar el artículo 14, punto 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71 — que fue sustituido por el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004—, declaró que únicamente aquella empresa de trabajo temporal que ejerza habitualmente actividades significativas en el Estado miembro en el que está establecida puede acogerse a la norma particular derivada del citado artículo 14, punto 1, letra a), y que, para determinar si es así, la institución competente de ese Estado miembro está obligada a examinar la totalidad de los criterios que caracterizan las actividades ejercidas por dicha empresa. El Tribunal de Justicia precisó que entre estos criterios figuran, en particular, el lugar del domicilio social de la empresa y de su administración, la plantilla de personal administrativo que trabaja respectivamente en el

Estado miembro de establecimiento y en el otro Estado miembro, el lugar donde se contrata a los trabajadores desplazados y donde se celebran la mayor parte de los contratos con la clientela, la ley aplicable a los contratos de trabajo celebrados por la empresa con sus trabajadores, por una parte, y con sus clientes, por otra, así como el volumen de negocios realizado durante un período suficientemente significativo en cada Estado miembro de que se trate; para aclarar, seguidamente, que esta lista no es exhaustiva, puesto que la elección de los criterios ha de adaptarse a cada caso específico.

- 40 No obstante, como señaló el Abogado General, en esencia, en los puntos 54 y 55 de sus conclusiones, estos criterios no permiten responder con precisión a la cuestión planteada por el tribunal remitente en el presente asunto.
- 41 En efecto, según se desprende, en particular, de los apartados 11 y 15 de la sentencia de 10 de febrero de 2000, FTS (C-202/97, —EU:C:2000:75), el Tribunal de Justicia hizo mención de dichos criterios en un contexto diferente al del litigio principal, ya que el asunto que dio lugar a la sentencia citada se refería a una empresa de trabajo temporal que, según consta, ejercía actividades de cesión de trabajadores tanto en el Estado miembro en el que estaba establecida como en otro Estado miembro. Desde esta perspectiva, los criterios enumerados en el apartado 39 de la presente sentencia tenían por objeto identificar, a efectos de determinar la legislación aplicable en materia de seguridad social, el Estado miembro con el que la referida empresa mantenía los lazos más estrechos.
- 42 En cambio, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia en el presente asunto se desprende que Team Power Europe solo suministra trabajadores a empresas usuarias establecidas en un Estado miembro distinto de aquel en el que ella lo está. Este es el contexto en el que se plantea la presente cuestión prejudicial, cuyo propósito es discernir qué tipo de actividades ha de realizar una empresa de trabajo temporal de manera significativa en el Estado miembro en el que está establecida para poder considerar que ejerce generalmente en ese Estado miembro «actividades sustanciales, distintas de la mera gestión interna» en el sentido del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, y para quedar comprendida, por tanto, en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004.
- 43 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, no solo debe tenerse en cuenta su tenor literal, sino también el contexto en el que se inscribe y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, en particular, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, apartado 61 y jurisprudencia citada).
- 44 Por lo que respecta, en primer lugar, al tenor del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, de él se desprende que, para determinar si una empresa realiza normalmente «actividades sustanciales, distintas de la mera gestión interna», en el Estado miembro de establecimiento, procede tener en cuenta, según se ha indicado en el apartado 38 de la presente sentencia, todos los criterios que caracterizan las actividades realizadas por esta empresa, criterios que deberán adecuarse a las características específicas de cada empresa y a la naturaleza real de las actividades que realiza.

- 45 A este respecto, en el caso de una empresa de trabajo temporal como la que es parte en el litigio principal, ninguno de los interesados que han participado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia discute que una empresa de tales características se caracteriza por el hecho de ejercer un conjunto de actividades consistentes en seleccionar, contratar y suministrar trabajadores a empresas usuarias.
- 46 Debe precisarse que estas actividades, en particular las relativas a la selección y contratación de trabajadores para su cesión, no pueden considerarse «actividades de mera gestión interna» en el sentido del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009. En efecto, tal concepto abarca únicamente actividades de mera gestión cuyo objeto sea garantizar el funcionamiento interno de la empresa.
- 47 Hecha esta precisión, ha de dilucidarse si, para que una empresa de trabajo temporal quede incluida en el ámbito de aplicación de dicho precepto, basta con que realice de manera significativa, en el Estado miembro de establecimiento, actividades de selección y de contratación de trabajadores o si debe también realizar de manera significativa actividades de cesión de tales trabajadores en ese Estado miembro.
- 48 A este respecto, debe señalarse que, aunque las actividades de selección y de contratación de trabajadores revisten una importancia indudable para las empresas de trabajo temporal, su único propósito es que tales empresas cedan posteriormente a los referidos trabajadores a las empresas usuarias.
- 49 En particular, es preciso señalar que, por más que la selección y la contratación de trabajadores contribuyan a generar el volumen de negocios de una empresa de trabajo temporal, puesto que esas actividades constituyen un requisito previo indispensable para la ulterior cesión de tales trabajadores, solo la cesión de esos trabajadores a empresas usuarias en cumplimiento de los contratos celebrados a tal fin con dichas empresas genera de modo efectivo ese volumen de negocios. En efecto, como indicó Team Power Europe en sus observaciones escritas y en la vista, los ingresos de una empresa de este tipo dependen del importe de la retribución abonada a los trabajadores que se ponen a disposición de las empresas usuarias.
- 50 De lo anterior se infiere que solo puede considerarse que una empresa de trabajo temporal que, como Team Power Europe, ejerce sus actividades de selección y de contratación de trabajadores en el Estado miembro de establecimiento, ejerce «actividades sustanciales» en ese Estado miembro en el sentido del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, en relación con el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, si también realiza en él de manera significativa actividades de cesión de esos trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y ejerzan sus actividades en el mismo Estado miembro.
- 51 Corrobora esta interpretación, en segundo lugar, el contexto en el que se inscribe el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009.
- 52 En efecto, procede recordar que, en la medida en que esta disposición tiene por objeto precisar el alcance del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, el cual constituye una excepción a la norma general prevista en el artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004, debe interpretarse en sentido estricto (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2018, Alpenrind y otros, C-527/16, EU:C:2018:669, apartado 95).

- 53 En tales circunstancias, esta excepción no puede aplicarse a una empresa de trabajo temporal que, aunque ejerza en el Estado miembro de establecimiento actividades de selección y de contratación de trabajadores, no lleve a cabo en absoluto en dicho Estado —o, a lo sumo, lo haga de manera no significativa— la cesión de esos trabajadores a empresas usuarias que también estén establecidas en el referido Estado miembro. En efecto, aplicar la citada excepción a una empresa de trabajo temporal como esa tendría como consecuencia incluir en su ámbito de aplicación a los trabajadores seleccionados y contratados por esa empresa que ejercen sus actividades principalmente, o incluso exclusivamente, en un Estado miembro distinto del Estado miembro de establecimiento de la referida empresa, aun a pesar de que esta misma excepción solo está destinada a aplicarse a aquellas situaciones en las que un trabajador desarrolle, durante un período temporal limitado, sus actividades en un Estado miembro distinto de aquel en el que su empleador ejerce normalmente las suyas.
- 54 Por otra parte, procede señalar que la Directiva 2008/104, que se refiere específicamente al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, define, en su artículo 3, apartado 1, letra b), a la «empresa de trabajo temporal» como toda persona física o jurídica que celebre contratos de empleo o establezca relaciones de empleo con trabajadores, con arreglo al Derecho nacional, «con vistas a» destinarlos a empresas usuarias para que trabajen en ellas temporalmente bajo la dirección y control de estas.
- 55 Por su parte, el artículo 3, apartado 1, letra c), de esta Directiva, define al «trabajador cedido por una empresa de trabajo temporal» como todo trabajador que celebre un contrato de trabajo o que establezca una relación laboral con una empresa de trabajo temporal «que le encomiende» la misión de trabajar temporalmente en una empresa usuaria bajo el control y dirección de esta.
- 56 En la medida en que hacen patente la finalidad de la actividad de una empresa de trabajo temporal, consistente en ceder trabajadores a empresas usuarias, las anteriores definiciones avalan igualmente la interpretación según la cual solo puede considerarse que tal empresa ejerce, en el Estado miembro de establecimiento, «actividades sustanciales» en el sentido del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, si realiza en él de manera significativa actividades de cesión de estos trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y ejerzan sus actividades en el mismo Estado miembro.
- 57 La interpretación anterior se ve respaldada, en tercer lugar, por el objetivo que persiguen tanto el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 como la normativa de la Unión de la que forma parte esta disposición.
- 58 A este respecto, procede recordar que el Reglamento n.º 883/2004, cuyas normas de aplicación establece el Reglamento n.º 987/2009, tiene por objeto —tal como se desprende de sus considerandos 1 y 45 y del artículo 42 CE, actualmente artículo 48 TFUE, sobre cuya base, entre otras disposiciones, fue adoptado aquel— garantizar la libre circulación de los trabajadores en la Unión Europea, respetando las características propias de las legislaciones nacionales de seguridad social, y coordinar los sistemas nacionales de seguridad social de los Estados miembros, a fin de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la libre circulación de personas y contribuir así a mejorar el nivel de vida y las condiciones de empleo de las personas que se desplazan en el interior de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, AFMB y otros, C-610/18, EU:C:2020:565, apartado 63 y jurisprudencia citada).

- 59 Si bien el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, cuyo alcance es precisado por el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, tiene por objeto, en particular, promover la libre prestación de servicios, consagrada en los artículos 56 TFUE a 62 TFUE, en beneficio de aquellas empresas que hacen uso de esa libertad al enviar a trabajadores a Estados miembros distintos de aquel en el que están establecidas, dicho artículo se inscribe también, según se desprende de los apartados 34 a 36 de la presente sentencia, en el objetivo a que se ha hecho mención en el apartado anterior, puesto que establece una excepción a la norma del Estado miembro de empleo establecida en el artículo 11, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 883/2004, con la finalidad de evitar las complicaciones que podrían derivarse de tal norma y superar de ese modo los obstáculos que pueden entorpecer la libre circulación de trabajadores (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, apartados 37 y 38 y jurisprudencia citada).
- 60 En particular, para evitar que una empresa establecida en el territorio de un Estado miembro esté obligada a afiliar a sus trabajadores, sujetos normalmente a la legislación de seguridad social de ese Estado miembro, al régimen de seguridad social de otro Estado miembro a donde fueran enviados para realizar trabajos de corta duración, el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 permite a la empresa mantener la afiliación de sus trabajadores al régimen de seguridad social del primer Estado miembro (véase la sentencia de 25 de octubre de 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 61 Al establecer tal excepción, el legislador de la Unión ha ofrecido a las empresas que ejercen la libre prestación de servicios garantizada por el Tratado FUE una ventaja en materia de seguridad social que no se deriva del mero ejercicio de dicha libertad.
- 62 Ahora bien, permitir a las empresas de trabajo temporal que hacen uso de la libre prestación de servicios disfrutar de esta ventaja cuando orientan su actividad de cesión de trabajadores, en exclusiva o principalmente, hacia uno o varios Estados miembros distintos de aquel en el que están establecidas podría incitar a las referidas empresas a elegir el Estado miembro en el que desean establecer su domicilio en función de su legislación de seguridad social, con el único objetivo de acogerse a la legislación que les resulte más favorable en esta materia y permitir así el *forum shopping*.
- 63 Es cierto que el Reglamento n.º 883/2004 únicamente instituye un sistema de coordinación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de seguridad social, sin llevar a cabo la armonización de dichas legislaciones, y que es inherente a tal sistema la subsistencia de diferencias entre los regímenes de seguridad social de los Estados miembros, fundamentalmente en cuanto al nivel de las cotizaciones sociales adeudadas por el ejercicio de una determinada actividad (sentencia de 16 de julio de 2020, AFMB y otros, C-610/18, EU:C:2020:565, apartado 68 y jurisprudencia citada).
- 64 No obstante, el objetivo perseguido por este Reglamento, consistente en promover la libre circulación de los trabajadores y, en el caso de desplazamiento de trabajadores, la libre prestación de servicios, ofreciendo una ventaja en materia de seguridad social a las empresas que hacen uso de tal libertad, se vería comprometido si la interpretación del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 hiciera posible que estas empresas utilizaran la normativa de la Unión en la materia con el único fin de sacar ventaja de las diferencias existentes entre los regímenes nacionales de seguridad social. En particular, una utilización de dicha normativa como la descrita

conllevaría el riesgo de ejercer una presión a la baja sobre los sistemas de seguridad social de los Estados miembros e incluso desembocar en una reducción del nivel de protección que estos ofrecen.

- 65 Por otra parte, al permitir a las empresas de trabajo temporal explotar las diferencias existentes entre los sistemas de seguridad social de los Estados miembros, una interpretación del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 y del artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, conforme a la cual los trabajadores contratados por aquellas empresas para ser cedidos seguirían estando afiliados al régimen de seguridad social del Estado miembro de establecimiento de esas empresas, aun a pesar de que estas no lleven a cabo ninguna actividad significativa de cesión de esos trabajadores a favor de empresas usuarias que también se hallen establecidas en ese Estado miembro, tendría el efecto de generar, entre las diferentes modalidades de empleo posibles, una distorsión de la competencia en beneficio del recurso al trabajo a través de empresas de trabajo temporal frente a aquellas empresas que contratan directamente a sus trabajadores, los cuales estarían afiliados al régimen de seguridad social del Estado miembro en el que trabajan.
- 66 De lo anterior se infiere que, si bien una empresa de trabajo temporal que ejerce sus actividades de cesión de trabajadores de modo exclusivo o con carácter principal en favor de empresas usuarias establecidas en un Estado miembro distinto de aquel en el que ella misma está establecida tiene derecho a beneficiarse de la libre prestación de servicios garantizada por el Tratado FUE, tal empresa no puede, sin embargo, beneficiarse de la ventaja ofrecida en materia de seguridad social por el artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, que consiste en conservar la afiliación de esos trabajadores a la legislación del Estado miembro en el que la empresa está establecida, puesto que esa ventaja se supedita a que la referida empresa ejerza una parte significativa de su actividad de cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y que ejerzan sus actividades en el territorio del Estado miembro en el que esté establecida la propia empresa de trabajo temporal.
- 67 Por consiguiente, que una empresa de trabajo temporal ejerza en el Estado miembro en el que está establecida actividades, incluso significativas, de selección y de contratación de trabajadores para su cesión, no resulta suficiente, por sí solo, para poder considerar que tal empresa «ejerce normalmente sus actividades» en ese Estado miembro, en el sentido del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, según se precisa en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, ni para poder, por tanto, acogerse a la excepción prevista en la primera de las citadas disposiciones.
- 68 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 14, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009 debe interpretarse en el sentido de que, para considerar que una empresa de trabajo temporal establecida en un Estado miembro «ejerce normalmente sus actividades», en el sentido del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, en ese Estado miembro, debe realizar una parte sustancial de su actividad de cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y ejerzan sus actividades en el territorio de dicho Estado miembro.

Costas

- 69 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el tribunal remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

El artículo 14, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, debe interpretarse en el sentido de que, para considerar que una empresa de trabajo temporal establecida en un Estado miembro «ejerce normalmente sus actividades», en el sentido del artículo 12, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, en ese Estado miembro, debe realizar una parte sustancial de su actividad de cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y ejerzan sus actividades en el territorio de dicho Estado miembro.

Firmas