



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR  
presentadas el 22 de junio de 2023<sup>1</sup>

**Asunto C-422/22**

**Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu**  
**contra**  
**TE**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia)]

«Procedimiento prejudicial — Trabajadores migrantes — Seguridad social — Legislación aplicable — Reglamento (CE) n.º 883/2004 — Artículo 76 — Obligación de informarse mutuamente y cooperar entre sí — Reglamento (CE) n.º 987/2009 — Certificado A1 — Retirada de oficio — Artículos 6 y 16 — Inexistencia de obligación de la institución emisora de iniciar un procedimiento de diálogo y conciliación con la autoridad competente del Estado miembro de acogida — Artículos 2 y 20 — Obligación de información a dicha autoridad lo antes posible tras la retirada del certificado»

## I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Reglamento (CE) n.º 987/2009<sup>2</sup> y versa, más concretamente, sobre la aplicación por analogía de los artículos 6 y 16 de dicho Reglamento a un procedimiento de retirada de un certificado A1.
2. Dicha petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre TE y Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (Organismo de Seguridad Social, Caja de Toruń, Polonia) (en lo sucesivo, «ZUS») en relación con la decisión de este último de retirar el certificado A1 que acredita, a instancias de dicho solicitante, su situación a efectos de la aplicación de la legislación polaca en materia de seguridad social durante el período comprendido entre el 22 de agosto de 2016 y el 21 de agosto de 2017.
3. El Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado sobre el procedimiento aplicable en tal caso de retirada de un certificado A1 a iniciativa de la institución que lo ha expedido. Expondré los motivos por los que las disposiciones del Reglamento n.º 987/2009 relativas a los casos de duda sobre la validez de dicho certificado o sobre la determinación de la legislación aplicable no son pertinentes en tal situación. En efecto, considero que, a falta de un procedimiento de diálogo y

<sup>1</sup> Lengua original: francés.

<sup>2</sup> Reglamento 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), 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 987/2009» o «Reglamento de aplicación»).

conciliación en caso de retirada de oficio de un certificado A1, las instituciones competentes de los Estados miembros de que se trate deben proceder a un intercambio de información *a posteriori*, en el marco de la cooperación organizada por el legislador de la Unión, con el fin de garantizar que los derechos de los interesados no se vean afectados.

## II. Marco jurídico

### A. Reglamento (CE) n.º 883/2004

4. El título II del Reglamento (CE) n.º 883/2004,<sup>3</sup> denominado «Determinación de la legislación aplicable», comprende los artículos 11 a 16.

5. A tenor del artículo 11 de dicho Reglamento:

«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;

[...]».

6. Bajo el título «Ejercicio de actividades en dos o más Estados miembros», el artículo 13 de dicho Reglamento dispone, en su apartado 2:

«La persona que ejerza normalmente una actividad por cuenta propia 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

b) la legislación del Estado miembro en el que se encuentra el centro de interés de sus actividades, si no reside en uno de los Estados miembros en los que ejerce una parte sustancial de su actividad.»

7. En virtud del artículo 72, letra a), del Reglamento n.º 883/2004, la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social (en lo sucesivo, «Comisión Administrativa») se encargará de resolver todas las cuestiones administrativas o de interpretación derivadas de las disposiciones de dicho Reglamento o del Reglamento n.º 987/2009.

<sup>3</sup> 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; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento n.º 465/2012 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 883/2004» o «Reglamento de base»).

8. El artículo 76 del Reglamento n.º 883/2004, titulado «Cooperación», dispone, en sus apartados 3, 4 y 6:

«3. A efectos del presente Reglamento, las autoridades y las instituciones de los Estados miembros podrán comunicarse directamente entre ellas, y también con las personas interesadas o con sus representantes.

4. Las instituciones y las personas contempladas en el presente Reglamento tienen la obligación de informarse mutuamente y cooperar entre sí para garantizar la buena aplicación del presente Reglamento.

Las instituciones, conforme al principio de buena administración, responderán a todas las peticiones en un plazo razonable y, a tal efecto, comunicarán a las personas interesadas cualquier información necesaria para hacer valer los derechos que les otorga el presente Reglamento.

[...]

6. En caso de dificultades de interpretación o de aplicación del presente Reglamento que pudieran poner en peligro los derechos de una persona cubierta por él, la institución del Estado miembro competente o del Estado miembro de residencia de la persona en cuestión se pondrá en contacto con las instituciones de los demás Estados miembros afectados. Si no se encontrara una solución en un plazo razonable, las autoridades interesadas podrán acudir a la Comisión administrativa.»

### **B. Reglamento n.º 987/2009**

9. Los considerandos 1, 2, 8, y 10 del Reglamento n.º 987/2009 tienen el siguiente tenor:

«(1) El Reglamento [n.º 883/2004] moderniza las normas de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social de los Estados miembros estableciendo las medidas y los procedimientos de actuación necesarios y velando por su simplificación en beneficio de todos los interesados. Procede adoptar sus normas de aplicación.

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

[...]

(8) Los Estados miembros, sus autoridades competentes o las instituciones de seguridad social deben tener la posibilidad de acordar procedimientos más ágiles y acuerdos administrativos que les resulten más eficaces y adecuados para las especificidades de sus respectivos sistemas de seguridad social. Sin embargo, estos acuerdos no deben afectar a los derechos de las personas cubiertas por el Reglamento [n.º 883/2004].

[...]

(10) A la hora de determinar la institución competente, es decir, aquella cuya legislación es aplicable o a la que le corresponde abonar determinadas prestaciones, las instituciones de más de un Estado miembro deben examinar la situación objetiva de la persona asegurada y de los miembros de su familia. Para que durante los indispensables intercambios entre instituciones la persona interesada quede protegida, conviene disponer su afiliación provisional a un régimen de seguridad social.»

10. El título I, capítulo II, del Reglamento n.º 987/2009, denominado «Disposiciones relativas a la cooperación y a los intercambios de datos», comprende los artículos 2 a 7.

11. El artículo 2 de dicho Reglamento, titulado «Ámbito de aplicación y normas de los intercambios entre instituciones», dispone, en su apartado 2:

«Las instituciones proporcionarán o intercambiarán sin demora todos los datos necesarios para establecer y determinar los derechos y las obligaciones de las personas a las que se aplica el Reglamento de base. La comunicación de datos entre los Estados miembros se efectuará directamente por medio de las propias instituciones o indirectamente a través de los organismos de enlace.»

12. El artículo 5 del Reglamento n.º 987/2009, titulado «Valor jurídico de los documentos y justificantes emitidos en otro Estado miembro», prevé:

«1. Los documentos emitidos por la institución de un Estado miembro que acrediten la situación de una persona a los efectos de la aplicación del Reglamento de base y del Reglamento de aplicación, y los justificantes sobre cuya base se hayan emitido dichos documentos, podrán hacerse valer ante las instituciones de los demás Estados miembros mientras no sean retirados o invalidados por el Estado miembro en el que hayan sido emitidos.

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

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

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

13. El artículo 6 del Reglamento n.º 987/2009, titulado «Aplicación provisional de una legislación y concesión provisional de prestaciones», está redactado en los siguientes términos:

«1. Salvo disposición en contrario del Reglamento de aplicación, en caso de discrepancia entre las instituciones o autoridades de dos o más Estados miembros en cuanto a la determinación de la

legislación aplicable, el interesado quedará provisionalmente sujeto a la legislación de uno de esos Estados miembros [...]

[...]

2. Cuando haya divergencia de pareceres entre las instituciones o autoridades de dos o más Estados miembros sobre la determinación de la institución que ha de conceder las prestaciones, en metálico o en especie, el interesado que pudiera optar a prestaciones de no haber discrepancia disfrutará provisionalmente de las prestaciones previstas por la legislación que aplique la institución del lugar de residencia o, si el interesado no reside en el territorio de uno de los Estados miembros afectados, de las prestaciones previstas por la legislación que aplique la institución ante la que se haya presentado la solicitud en primer lugar.

3. A falta de acuerdo entre las instituciones o autoridades afectadas, podrá elevarse el asunto a la Comisión Administrativa, por conducto de las autoridades competentes, una vez transcurrido al menos un mes desde la fecha en que haya surgido la incertidumbre o discrepancia a que se refieren los apartados 1 o 2. La Comisión Administrativa tratará de conciliar las posturas de las instituciones en los seis meses siguientes a la fecha en que haya sido consultada.

4. En caso de que se determine que la legislación aplicable no es la del Estado miembro en el que se produjo la afiliación provisional o que la institución que concedió las prestaciones con carácter provisional no era la institución competente, se considerará que la institución que sea identificada como competente lo es con carácter retroactivo, como si esa discrepancia no hubiera existido, como mínimo desde la fecha de la afiliación provisional o de la primera concesión provisional de las prestaciones en cuestión.

5. En caso necesario, la institución señalada como competente y la institución que haya abonado las prestaciones en metálico con carácter provisional o haya percibido cotizaciones igualmente con carácter provisional regularizará la situación financiera del interesado en lo que respecta a las cotizaciones y prestaciones en efectivo abonadas con carácter provisional, cuando proceda, de acuerdo con el título IV, capítulo III, del Reglamento de aplicación.

La institución competente reembolsará, de conformidad con lo dispuesto en el título IV del Reglamento de aplicación, las prestaciones en especie concedidas con carácter provisional por otra institución con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2.»

14. De conformidad con el artículo 7 de dicho Reglamento, titulado «Cálculo provisional de las prestaciones y de las cotizaciones»:

«1. Salvo disposición contraria del Reglamento de aplicación, si una persona reúne los requisitos para optar a una prestación o está obligada al pago de una cotización de conformidad con las disposiciones del Reglamento de base, y la institución competente no dispone de toda la información sobre la situación en otro Estado miembro necesaria para poder calcular definitivamente el importe de la prestación o cotización, dicha institución liquidará la prestación a petición del interesado o calculará su cotización con carácter provisional, siempre y cuando este cálculo sea posible sobre la base de la información de que dispone la institución.

2. Deberá realizarse un nuevo cálculo de la prestación o de la cotización una vez se faciliten a la institución afectada todos los justificantes o documentos correspondientes.»

15. El título II de dicho Reglamento, denominado «Determinación de la legislación aplicable», comprende los artículos 14 a 21.

16. El artículo 16 de dicho Reglamento, titulado «Procedimiento de aplicación del artículo 13 del Reglamento de base», dispone:

«1. La persona que ejerza actividades en dos o más Estados miembros informará de ello a la institución designada por la autoridad competente del Estado miembro de residencia.

2. La institución designada del lugar de residencia determinará sin demora la legislación aplicable al interesado, teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 13 del Reglamento de base y del artículo 14 del Reglamento de aplicación. Esa determinación inicial tendrá carácter provisional. La institución informará a la institución designada de cada uno de los Estados miembros en los que se ejerza una actividad de su decisión provisional.

3. La determinación provisional sobre la legislación aplicable a que se refiere el apartado 2 pasará a tener carácter definitivo a los dos meses de la fecha en que las instituciones designadas por las autoridades competentes de los Estados miembros afectados hayan sido informadas de ello, de conformidad con el apartado 2, salvo que se haya determinado ya de forma definitiva sobre la legislación aplicable con arreglo al apartado 4, o que al menos una de las instituciones afectadas informe a la institución designada por la autoridad competente del Estado miembro de residencia, a más tardar al final del plazo de dos meses, de que no puede aceptar aún la determinación o de que tiene otra opinión al respecto.

4. En caso de que una o varias de las instituciones designadas por las autoridades competentes de los Estados miembros afectados o una o varias de las propias autoridades competentes solicite que se establezcan contactos para disipar la incertidumbre acerca de cuál es la legislación aplicable al interesado, esta se determinará de común acuerdo, teniendo presentes el artículo 13 del Reglamento de base y las disposiciones pertinentes del artículo 14 del Reglamento de aplicación.

En caso de que haya discrepancias entre las instituciones o autoridades competentes afectadas, estas intentarán alcanzar un acuerdo atendiendo a las condiciones antes enunciadas, y se aplicará lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento de aplicación.

[...]

17. El artículo 19 del Reglamento n.º 987/2009, titulado «Información del interesado y del empleador», prevé, en su apartado 2:

«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 de base proporcionará un certificado de que esa legislación es aplicable e indicará, si procede, hasta qué fecha y en qué condiciones.»

18. El artículo 20 del Reglamento n.º 987/2009, titulado «Cooperación entre instituciones», establece:

«1. Las instituciones pertinentes comunicarán a la institución competente del Estado miembro cuya legislación sea aplicable a una persona en virtud del título II del Reglamento de base toda la información necesaria para determinar la fecha a partir de la cual esa legislación pasa a ser

aplicable y las cotizaciones a cuyo pago estén obligados esa persona o su empleador o empleadores con arreglo a dicha legislación.

2. La institución competente del Estado miembro cuya legislación pase a ser aplicable a una persona en virtud del título II del Reglamento de base pondrá a disposición de la institución designada por la autoridad competente del Estado miembro a cuya legislación estuvo sujeta la persona en último lugar, la información en que se indique la fecha en la que surte efecto dicha legislación.»

### III. Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales

19. TE, un empresario inscrito en el Registro Mercantil polaco que ejerce una actividad por cuenta propia cuyos ingresos tributan en Polonia, suscribió el 11 de agosto de 2016 un contrato con una sociedad con sede en Varsovia (Polonia) en virtud del cual debía prestar en Francia, en el marco de un proyecto determinado, servicios que suelen encuadrarse en las funciones de un «second site manager», a partir del 22 de agosto de 2016 y hasta la finalización de dicho proyecto.

20. Sobre la base de dicho contrato, el ZUS<sup>4</sup> expidió un certificado A1<sup>5</sup> en el que se declaraba que TE había estado sometido a la legislación polaca durante el período comprendido entre el 22 de agosto de 2016 y el 21 de agosto de 2017 (en lo sucesivo, «período controvertido»).

21. A raíz de un reexamen de oficio, el ZUS constató que, durante el período controvertido, TE solo había ejercido su actividad en un único Estado miembro, a saber, Francia. Así pues, mediante resolución de 1 de diciembre de 2017 (en lo sucesivo, «resolución controvertida»), el ZUS retiró dicho certificado A1<sup>6</sup> y consideró que TE no había estado sujeto a la legislación polaca durante el período controvertido. Al considerar que la disposición pertinente para determinar la legislación aplicable a TE era el artículo 11 del Reglamento n.º 883/2004, el ZUS adoptó esta resolución sin haber seguido previamente el procedimiento previsto en el artículo 16<sup>7</sup> del Reglamento n.º 987/2009 con vistas a una coordinación con la institución francesa competente para la determinación de la legislación aplicable.

22. TE interpuso recurso ante el Sąd Okręgowy w Toruniu (Tribunal Regional de Toruń, Polonia) contra la resolución controvertida. Mediante sentencia de 5 de junio de 2019, dicho órgano jurisdiccional consideró que, por una parte, durante el período controvertido, TE no había trabajado en un único Estado miembro, por lo que estaba comprendido en el ámbito de

<sup>4</sup> En sus observaciones escritas, el ZUS indicó que dicho certificado había sido expedido el 19 de agosto de 2016, que se basaba en el artículo 13, apartado 2, del Reglamento n.º 883/2004, ya que regula la situación del interesado que ejercía una actividad por cuenta propia en dos o más Estados miembros, y que fue enviado a la institución francesa competente.

<sup>5</sup> Como se recuerda en la sentencia de 2 de marzo de 2023, DRV Intertrans y Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 y C-661/21, en lo sucesivo, «sentencia DRV Intertrans», EU:C:2023:138), apartado 42 y jurisprudencia citada, «el certificado A1, que sustituyó al certificado E101 establecido por el Reglamento [(CEE) n.º 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familiares que se desplacen dentro de la Comunidad (DO 1972, L 74, p. 1; EE 05/01 p. 156)], se corresponde con un modelo de formulario que, de conformidad con el título II del Reglamento n.º 987/2009, expide la institución designada por la autoridad competente del Estado miembro cuya legislación en materia de seguridad social es aplicable, para acreditar, según se indica, en particular, en el artículo 19, apartado 2, de ese Reglamento, la sujeción a la legislación de dicho Estado miembro de los trabajadores que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en el título II del Reglamento n.º 883/2004 a la legislación de ese Estado miembro». Véanse, por ejemplo, las explicaciones prácticas y el modelo de formulario disponibles en el sitio de Internet del Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Francia): <https://www.cleiss.fr/reglements/a1.html>.

<sup>6</sup> El Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia), el órgano jurisdiccional remitente, indica que esta resolución se adoptó con arreglo al artículo 83a, apartado 1, de la ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (Ley sobre el Sistema de Seguridad Social), de 13 de octubre de 1998 (Dz. U. 2021, posición 430).

<sup>7</sup> Véase el punto 16 de las presentes conclusiones.

aplicación del artículo 13, apartado 2, del Reglamento n.º 883/2004, y, por otra parte, el ZUS no había agotado el procedimiento de coordinación previsto en los artículos 6, 15<sup>8</sup> y 16 del Reglamento n.º 987/2009, cuando este procedimiento es obligatorio para determinar la legislación aplicable. Así pues, durante el procedimiento judicial, este órgano jurisdiccional solicitó al ZUS que iniciara dicho procedimiento de cooperación con la institución francesa competente, a lo que el ZUS se negó por considerar que ello no estaba justificado. Con el fin de evitar una situación en la que TE no estuviera cubierto por ningún régimen de seguridad social, el Sąd Okręgowy w Toruniu (Tribunal Regional de Toruń) consideró que, durante el período controvertido, TE estuvo sujeto a la legislación polaca y, en consecuencia, mantuvo en vigor el certificado A1 controvertido en el litigio principal.

23. Mediante sentencia de 5 de febrero de 2020, el Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Tribunal de Apelación de Gdansk, Polonia) desestimó el recurso de apelación interpuesto por el ZUS contra la sentencia de primera instancia.

24. El ZUS interpuso recurso de casación contra la sentencia del Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Tribunal de Apelación de Gdansk) ante el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo). Alega que, puesto que la retirada del certificado A1 controvertido requería que se hubiese agotado previamente el procedimiento de coordinación previsto en el Reglamento n.º 987/2009, la resolución controvertida adolecía de una irregularidad que solo podía subsanarse en el marco del procedimiento ante el propio ZUS. Así pues, las resoluciones judiciales dictadas por el Sąd Okręgowy w Toruniu (Tribunal Regional de Toruń) y por el Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Tribunal de Apelación de Gdansk) eran erróneas debido a que estos órganos jurisdiccionales deberían haber devuelto el asunto al ZUS para que este reexaminara dicho certificado A1 en colaboración con la institución francesa competente en lugar de pronunciarse sobre la legislación aplicable.

25. En estas circunstancias, el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Está obligada la institución de un Estado [miembro] que ha expedido un formulario A1 y que, de oficio, sin que medie solicitud de la institución competente del Estado miembro interesado, pretende anular/revocar o invalidar el formulario expedido a tramitar un procedimiento de conciliación con la institución competente del otro Estado miembro sobre la base de reglas análogas a las establecidas en los artículos 6 y 16 del Reglamento [n.º 987/2009]?
- 2) ¿Debe tramitarse el procedimiento de conciliación incluso antes de la anulación/revocación o invalidación del formulario expedido o bien dicha anulación/revocación o invalidación tiene [con arreglo al artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009] un carácter previo y provisional [...] y será definitiva si la institución interesada del [otro] Estado miembro no presenta objeciones o un parecer divergente sobre la cuestión?»

26. Han presentado observaciones escritas el ZUS, los Gobiernos polaco, belga, checo y francés y la Comisión Europea.

<sup>8</sup> Según su título, este artículo determina los procedimientos de aplicación del artículo 11, apartado 3, letras b) y d), del artículo 11, apartado 4, y del artículo 12 del Reglamento de base (sobre la comunicación de información a las instituciones interesadas).



#### IV. Análisis

27. Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que, en mi opinión, pueden examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide, en esencia, si los artículos 6 y 16 del Reglamento n.º 987/2009 deben interpretarse en el sentido de que una institución que, a raíz de comprobaciones efectuadas por iniciativa propia, haya constatado que ha expedido indebidamente un certificado A1, puede retirarlo sin iniciar previamente un procedimiento de diálogo y conciliación con las instituciones competentes de los Estados miembros afectados con el fin de determinar la legislación aplicable.

28. Antes de nada, procede señalar que ni el Reglamento n.º 883/2004 ni el Reglamento n.º 987/2009 contienen una disposición directamente aplicable a las circunstancias del caso de autos en las que se ha retirado un certificado A1.

29. El artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 se limita a establecer el marco general de un *procedimiento de diálogo y conciliación*, siendo el primero previo a la segunda.<sup>9</sup> El Reglamento n.º 987/2009 desarrolla las situaciones en las que se aplica dicho procedimiento.

30. Así pues, por lo que respecta a la retirada de un certificado A1, solo el artículo 5 de este último Reglamento determina un procedimiento especial «*en caso de duda* sobre la validez del documento [que acredite la situación de una persona] o la exactitud de los hechos en que se basa su contenido».<sup>10</sup>

31. Las distintas etapas de este procedimiento, descritas en los apartados 2 a 4 de dicho artículo, tienen por objeto, por una parte, recoger los elementos de información útiles para la confirmación o no de la validez del certificado A1, en el marco de una concertación entre instituciones competentes, y, por otra parte, superar un eventual desacuerdo entre ellas.<sup>11</sup>

32. De estas disposiciones se desprende claramente que dicho procedimiento se aplica a iniciativa de «la institución del Estado miembro que [...] reciba [el documento]».<sup>12</sup> En consecuencia, ninguna disposición regula la situación en la que la institución emisora, tras haber efectuado comprobaciones de oficio, no tiene ninguna duda de que el certificado A1 debe ser retirado.<sup>13</sup>

33. En consecuencia, mediante las cuestiones prejudiciales se solicita al Tribunal de Justicia que determine si, a la luz de los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009 y de su interpretación en su jurisprudencia, un certificado A1 solo puede retirarse previa *concertación* entre las instituciones competentes de los Estados miembros afectados a fin de determinar la legislación aplicable a la persona de que se trate.

<sup>9</sup> Véanse también los considerandos 10 y 11, y los puntos 1, 2 y 17 de la Decisión n.º A1, de 12 de junio de 2009, relativa al establecimiento de un procedimiento de diálogo y conciliación sobre la validez de los documentos, la determinación de la legislación aplicable y el abono de prestaciones de acuerdo con el Reglamento n.º 883/2004 (DO 2010, C 106, p. 1) (en lo sucesivo, «Decisión A1»). Véase asimismo la sentencia de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, en lo sucesivo, «sentencia A-Rosa Flussschiff», EU:C:2017:309), apartado 58, en relación con el artículo 84 *bis*, apartado 3, del Reglamento (CEE) n.º 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), cuyas disposiciones han sido recogidas en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004.

<sup>10</sup> Apartado 2 de dicho artículo. El subrayado es mío.

<sup>11</sup> Véase la sentencia DRV Intertrans, apartado 46.

<sup>12</sup> Apartado 2 de dicho artículo 5.

<sup>13</sup> Véase, en el presente asunto, por lo que respecta al motivo de la retirada derivado del hecho de que el interesado no trabajaba en dos Estados miembros diferentes, el punto 21 de las presentes conclusiones.

34. *En lo que atañe al marco legislativo* en el que se inscriben las dudas del órgano jurisdiccional remitente, en primer lugar, es preciso recordar que, por una parte, el Reglamento n.º 987/2009 codificó la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al alcance y a los efectos jurídicos del certificado E 101<sup>14</sup> y al procedimiento que ha de seguirse para *resolver las eventuales controversias entre las instituciones de los Estados miembros* afectados sobre la validez o exactitud de dicho certificado.<sup>15</sup>

35. Por otra parte, dicho Reglamento consagró de este modo los principios resultantes de esta jurisprudencia, a saber:

- el carácter vinculante de dicho certificado, que se basa en las normas imperativas de unicidad de la legislación nacional aplicable, de cooperación leal y de seguridad jurídica, a las que también se ha concedido especial importancia en el Reglamento n.º 883/2004;<sup>16</sup>
- *la competencia exclusiva de la institución emisora en cuanto a la apreciación de su validez*,<sup>17</sup> así como
- el recurso *para resolver las controversias* entre las instituciones competentes de los Estados miembros afectados, tanto sobre la *exactitud de los documentos* redactados como sobre la *determinación de la legislación aplicable* al trabajador afectado, al procedimiento de diálogo entre estas instituciones y de conciliación ante la Comisión Administrativa.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> El certificado E 101 fue sustituido por el certificado A1. Véase la nota 4 de las presentes conclusiones.

<sup>15</sup> Véase la sentencia DRV Intertrans, apartados 43 y 52 y jurisprudencia citada.

<sup>16</sup> Véanse las sentencias de 16 de julio de 2020, AFMB y otros (C-610/18, EU:C:2020:565), apartados 72 y 74, y DRV Intertrans, apartados 43 y 54 y jurisprudencia citada. En el asunto que dio lugar a dicha sentencia, los efectos de un certificado A1 habían sido provisionalmente suspendidos mediante una decisión de la institución emisora. El Tribunal de Justicia declaró que, habida cuenta del tenor del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 987/2009, solo la retirada de este certificado puede privarlo de sus efectos vinculantes (apartados 48, 49, 51 y 59).

<sup>17</sup> Sobre el principio de cooperación leal, enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, que exige que la institución competente proceda a una apreciación correcta de los hechos pertinentes para aplicar las normas relativas a la determinación de la legislación aplicable en materia de seguridad social y, por tanto, que garantice la exactitud de las menciones que figuran en el certificado E 101 (actualmente certificado A1), véase la sentencia A-Rosa Flussschiff, apartado 39 y jurisprudencia citada. El Tribunal de Justicia también ha declarado que este principio se aplica aun cuando la Comisión Administrativa haya llegado a la conclusión de que el certificado había sido emitido indebidamente (véase la sentencia de 6 de septiembre de 2018, Alpenrind y otros, C-527/16, en lo sucesivo, «sentencia Alpenrind y otros», EU:C:2018:669, apartado 64) o cuando los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro conozcan de un procedimiento judicial iniciado contra un empresario por hechos que pueden evidenciar una obtención o una utilización fraudulenta de certificados (véase la sentencia de 2 de abril de 2020, CRPNPAC y Vueling Airlines, C-370/17 y C-37/18, en lo sucesivo, «sentencia Vueling», EU:C:2020:260, apartado 86).

<sup>18</sup> Véase la sentencia DRV Intertrans, apartados 43 y 55. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró también que la institución emisora de los certificados A1 en cuestión, que conoce de una solicitud de retirada en el marco del procedimiento de diálogo y conciliación, no podía decidir aplazar la revisión de la validez de esos certificados y la apreciación del régimen de seguridad social aplicable a los trabajadores afectados hasta la conclusión del procedimiento penal pendiente ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en el que se realiza el trabajo (apartados 27, 53, 55 y 63).

36. Por lo tanto, parece, en segundo lugar, que *el legislador de la Unión no ha previsto un ámbito de aplicación amplio de este procedimiento de diálogo y conciliación*, reservándolo a necesidades específicas de cooperación leal.<sup>19</sup>

37. He de señalar asimismo que en la Guía práctica de la Comisión sobre la legislación aplicable en la Unión Europea (UE), el Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza,<sup>20</sup> se mencionan supuestos de revisión de la situación del interesado, a iniciativa de la institución emisora, seguida, en su caso, de retirada del certificado. No obstante, no figura ninguna recomendación de aplicación del procedimiento de diálogo y conciliación. Lo mismo ocurre con la Decisión A1,<sup>21</sup> que trata únicamente la situación en la que, o bien una institución expresa dudas sobre la validez de un documento expedido por una institución de otro Estado miembro, o existe una diferencia de opinión en cuanto a la determinación de la legislación aplicable.<sup>22</sup>

38. Dicha constatación, en la que concuerdan la totalidad de las partes que han presentado observaciones escritas es, en mi opinión, la consecuencia lógica e imperativa del principio de confianza mutua.<sup>23</sup> Justifica reconocer la procedencia de la decisión adoptada por la institución emisora de expedir un certificado,<sup>24</sup> sin otra formalidad. En consecuencia, este principio también debe aplicarse a la decisión de retirarlo unilateralmente, a falta de dudas sobre la situación objetiva<sup>25</sup> del interesado.<sup>26</sup> En otras palabras, es difícilmente concebible, debido al sistema establecido por el Reglamento n.º 987/2009, sobre la base de los principios enunciados en el Reglamento n.º 883/2004, que la retirada del certificado esté sujeta a un acuerdo de una

<sup>19</sup> Esta elección legislativa también podría estar justificada por el escaso número de casos que debían tratarse. Véanse las estadísticas del informe de la Comisión titulado «Posting of workers, Report on A1 Portable Documents issued in 2020», de octubre de 2021, en particular, el comentario en el punto 5 y el cuadro 20, en el que reza que los casos de error representan menos del 0,1 % del número de certificados expedidos por los Estados miembros competentes. Véase también el cuadro 22 sobre el número de certificados retirados. El análisis es el siguiente (en el cuadro 21): «En cifras absolutas, el mayor número de certificados A1 fue retirado por Polonia (528 [...]) y Eslovaquia (766 [...]). En términos relativos (es decir, en porcentaje del número total de certificados expedidos), todos los Estados miembros que facilitaron cifras retiraron menos del 1 % del número total de certificados A1 expedidos en 2020. Por ejemplo, Polonia y Eslovaquia retiraron el 0,1 % y el 0,7 %, respectivamente, del número total de certificados A1 emitidos en 2020. Sin embargo, es preciso señalar que [...] los certificados A1 expedidos en 2019 o incluso antes pudieron ser retirados en 2020. En lo que respecta a Polonia, el número de certificados A1 retirados disminuyó considerablemente en comparación con 2019 (de 1 197 [...] en 2019 a “solo” 528 [...] en 2020)» (traducción libre).

<sup>20</sup> Guía práctica elaborada y aprobada por la Comisión Administrativa, disponible en: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=es> (en lo sucesivo, «Guía práctica»), en particular p. 27, párrafo primero, y p. 36, penúltimo párrafo.

<sup>21</sup> Como recordó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 11 de julio de 2018, Comisión/Bélgica (C-356/15, EU:C:2018:555), apartado 111, la Decisión A1 carece de carácter normativo. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, dicha decisión puede proporcionar una ayuda a las instituciones de seguridad social encargadas de aplicar el Derecho de la Unión en esta materia (véase la misma sentencia, apartado 110 y jurisprudencia citada).

<sup>22</sup> Véase el punto 1 de dicha Decisión.

<sup>23</sup> Véase la sentencia de 14 de mayo de 2020, Bouygues travaux publics y otros (C-17/19, EU:C:2020:379), apartado 40 y jurisprudencia citada.

<sup>24</sup> Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que el efecto vinculante de los certificados no se ve afectado por eventuales irregularidades. Véase la sentencia Alpenrind y otros, apartado 76.

<sup>25</sup> Véase el considerando 10 del Reglamento n.º 987/2009 y la nota 34 de las presentes conclusiones.

<sup>26</sup> En el presente asunto, el ZUS subrayó en sus observaciones escritas que la constatación de que TE *no había ejercido* actividad alguna en Polonia durante el período a que se refiere el certificado A1 que había expedido no suscitaba ninguna duda en cuanto a la obligación de retirarlo, ya que se basaba en el artículo 13 del Reglamento n.º 883/2004. A este respecto, este supuesto es muy diferente de aquel en el que se presentan dificultades a la hora de apreciar las actividades del interesado. Véanse, para explicaciones y ejemplos concretos, la Guía práctica, pp. 22 y ss.

institución de otro Estado miembro, e incluso a una concertación previa, *a fortiori* en tal supuesto.<sup>27</sup> Además, si se acredita un fraude, la institución emisora está obligada a retirar dicho certificado.<sup>28</sup>

39. En tercer lugar, la falta de voluntad del legislador de la Unión de adoptar disposiciones especiales en tal situación se ve corroborada por otras dos constataciones. Por una parte, el artículo 16, apartado 4, del Reglamento n.º 987/2009<sup>29</sup> solo contempla *contactos entre instituciones o autoridades competentes* en caso de «*incertidumbre* acerca de cuál es la legislación aplicable»<sup>30</sup> y en el caso concreto de la aplicación del artículo 13 del Reglamento n.º 883/2004.

40. Por otra parte, *las soluciones provisionales protectoras* del interesado relativas a la ley aplicable y a la concesión de prestaciones únicamente se prevén en el artículo 6 de dicho Reglamento en caso de «*discrepancia*» o de «*divergencia de pareceres*»<sup>31</sup> entre estas instituciones o autoridades. Esta restricción de los casos de concertación me parece adecuada a la exigencia de celeridad<sup>32</sup> que imponen la determinación de la ley aplicable a la situación del interesado y la necesidad de no multiplicar los casos de recurso a la Comisión Administrativa, previstos en el artículo 5, apartado 4, y en el artículo 6, apartado 3, de dicho Reglamento.<sup>33</sup>

41. En consecuencia, considero que el hecho de someter la retirada del certificado A1 al dictamen o a la decisión de otro Estado miembro sobre la determinación del régimen de seguridad social aplicable al trabajador de que se trate, aun cuando la retirada se produzca fuera de plazo tras su expedición,<sup>34</sup> no puede resultar de una interpretación exclusivamente teleológica de los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009, en el estado actual de sus disposiciones, que se limitan a las situaciones en las que se presentan dificultades para determinar la ley aplicable.

42. En cuarto lugar, en lo que atañe a la cobertura social, soy de la opinión de que conviene tener en cuenta el principio según el cual el certificado A1 establece una presunción de la conformidad a Derecho de la afiliación del trabajador de que se trate a un régimen de seguridad social<sup>35</sup> basada en una situación que este documento acredita.<sup>36</sup> Al igual que la Comisión y el Gobierno francés, he de

<sup>27</sup> A la inversa, se debe contemplar la posibilidad de que haya habido una discusión sobre la realidad de los hechos comprobados por la institución que desea retirar el certificado que emitió indebidamente, pese a que esta garantiza la exactitud de las menciones que figuran en el certificado. Véase la nota 17 de las presentes conclusiones.

<sup>28</sup> Véase la sentencia de 11 de julio de 2018, Comisión/Bélgica (C-356/15, EU:C:2018:555), apartado 99 y jurisprudencia citada, y compárese con el apartado 98.

<sup>29</sup> En caso de discrepancia sobre la ley aplicable, el párrafo segundo de esta disposición remite al artículo 6 del Reglamento n.º 987/2009. Véanse también el considerando 8 y el punto 1, letra b), de la Decisión A1.

<sup>30</sup> El subrayado es mío.

<sup>31</sup> El subrayado es mío.

<sup>32</sup> Véanse, en este sentido, el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004 y el considerando 2 del Reglamento n.º 987/2009. En lo que respecta a los casos en los que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado teniendo en cuenta la rapidez de las acciones de cada institución o autoridad afectada y las situaciones en las que los plazos no eran razonables, véanse las sentencias de 6 de febrero de 2018, Altun y otros (C-359/16, EU:C:2018:63), apartados 55, 59 y 60, y Vueling, apartados 80 y 81, así como 85 y 86.

<sup>33</sup> Sobre el papel que corresponde a la Comisión Administrativa, véase la sentencia Alpenrind y otros, apartados 58 y ss., en particular apartados 59 y 60, así como el apartado 62, por lo que se refiere a la limitación de su papel a la búsqueda de una conciliación de las posturas de las autoridades competentes de los Estados miembros que han elevado a ella el asunto.

<sup>34</sup> En el presente asunto, según las observaciones escritas del ZUS, el certificado, expedido el 19 de agosto de 2016, fue retirado el 1 de diciembre de 2017, menos de tres meses después de las primeras comprobaciones que ponían de manifiesto nuevos datos relativos a la situación del interesado.

<sup>35</sup> Véase la sentencia de 6 de febrero de 2018, Altun y otros (C-359/16, EU:C:2018:63), apartados 36 y 39.

<sup>36</sup> Véanse los artículos 5, apartado 1, y 19, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, así como la sentencia Alpenrind y otros, apartado 75. Véase también, sobre el recordatorio de que los hechos constituyen la base de la expedición de un certificado, la sentencia A-Rosa Flussschiff, apartado 57.

subrayar que dicho certificado no es constitutivo de derechos.<sup>37</sup> En consecuencia, su retirada solo tiene por efecto liberar a las autoridades competentes de los efectos vinculantes de dicho certificado.

43. Además, el riesgo de doble cotización no existe en caso de decisión de retirada de la institución emisora.<sup>38</sup>

44. En consecuencia, el conjunto de estas consideraciones aboga en favor de la inexistencia de obligación de concertación o de conciliación previa entre las instituciones competentes de los Estados miembros afectados en caso de retirada de oficio de un certificado A1.

45. No obstante, me inclino a considerar que el análisis sería incompleto si no tuviera en cuenta la distinción que debe efectuarse entre la retirada de un certificado y su expedición, en la medida en que dicha retirada perjudica necesariamente al trabajador y puede tener consecuencias prácticas importantes, e incluso perjudiciales, por el hecho de cuestionar la apreciación de su situación jurídica.<sup>39</sup>

46. En efecto, según reiterada jurisprudencia, el certificado A1 tiene por objeto facilitar la circulación del trabajador<sup>40</sup> y contribuye a la seguridad jurídica, tanto para este como para las instituciones de que se trate. El Tribunal de Justicia ha insistido especialmente en este aspecto en su jurisprudencia relativa a los efectos vinculantes de dicho certificado y, en último lugar, a una decisión de suspensión de sus efectos.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Véase, en este sentido, la sentencia A-Rosa Flussschiff, apartado 38. Sobre el recordatorio de que las normas de conflicto establecidas en el Reglamento n.º 883/2004 tienen por único objetivo determinar la legislación aplicable a las personas que se encuentren en alguna de las situaciones contempladas en las disposiciones que determinan tales reglas y que, como tales, no tienen por objeto determinar las condiciones para la existencia del derecho o la obligación de afiliarse a un determinado régimen de seguridad social, véase la sentencia de 15 de septiembre de 2022, Rechtsanwaltskammer Wien (C-58/21, EU:C:2022:691), apartado 50 y jurisprudencia citada. Compárese con el considerando 17 *bis* del Reglamento n.º 883/2004 y con la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que recuerda que la aplicación del sistema de normas de conflicto de leyes establecido por dicho Reglamento depende únicamente de la situación objetiva en la que se encuentra el trabajador interesado (véase la sentencia de 16 de julio de 2020, AFMB y otros, C-610/18, EU:C:2020:565, apartado 54).

<sup>38</sup> En consecuencia, esta situación debe distinguirse de aquella en la que la institución competente del Estado miembro de acogida excluyera unilateralmente los certificados E 101 o A1 expedidos por la institución competente de otro Estado miembro, debido únicamente a la existencia de indicios concretos de fraude. Véase la sentencia Vueling, apartado 68.

<sup>39</sup> Sobre las consecuencias prácticas que deben tenerse en cuenta, véase, a modo de ejemplo, Morsa, M. : «Retrait des documents A1 dans le cadre d'une procédure pénale et recours introduit par le prévenu devant une juridiction administrative dans l'État membre d'établissement», *Droit pénal de l'entreprise*, Larcier, Bruselas, 2021, n.º 4, pp. 352 a 362, en particular p. 361, punto 23. En cuanto a las dificultades administrativas relacionadas con el reembolso de las cotizaciones ya pagadas y la recuperación de toda prestación ya concedida a los trabajadores afectados, véanse las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto Alpenrind y otros (C-527/16, EU:C:2018:52), punto 20 y nota 13. Véase, sobre la obligación de prevenir cualquier riesgo de que las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 se vean privadas de protección en materia de seguridad social, a falta de legislación que les sea aplicable, la sentencia de 3 de junio de 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427), apartado 32.

<sup>40</sup> Véanse los considerandos 1 y 45 del Reglamento n.º 883/2004 y 23 del Reglamento n.º 987/2009. Véanse las sentencias de 3 de junio de 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427), apartado 58 y jurisprudencia citada, y DRV Intertrans, apartado 58.

<sup>41</sup> Véase la sentencia DRV Intertrans, apartados 56 y 57.

47. Por ello, en mi opinión, cualesquiera que sean las circunstancias de la retirada del certificado A1,<sup>42</sup> deben tenerse en cuenta dos fuentes de complejidad para proponer una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, a saber:

- dicho certificado puede tener, como el certificado E 101, un efecto retroactivo.<sup>43</sup> El Tribunal de Justicia ha precisado que, «aunque es preferible que la expedición de dicho certificado se produzca antes del comienzo del período de referencia, puede también efectuarse en el transcurso de dicho período, o incluso después de que este haya finalizado»,<sup>44</sup> y
- las normas de prescripción, en particular, que tendrían consecuencias para el reembolso de las cotizaciones al régimen de seguridad social.<sup>45</sup>

48. Por otra parte, el Gobierno polaco ha llamado más concretamente la atención del Tribunal de Justicia sobre el riesgo de falta de cobertura social para el trabajador.

49. En este contexto, procede por tanto señalar, en mi opinión, que el procedimiento de diálogo y conciliación previsto en el artículo 76, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2004<sup>46</sup> no constituye el único marco previsto por el legislador de la Unión para garantizar el ejercicio efectivo de la libre circulación de los trabajadores a través de la protección social.<sup>47</sup>

50. En efecto, otras disposiciones prevén *intercambios de información para determinar los derechos y obligaciones de los interesados*.

51. En primer lugar, en el marco de la cooperación prevista en el artículo 76, apartado 4, del Reglamento n.º 883/2004, los artículos 2, apartado 2, 15, 16, apartados 2 y 3, y 20 del Reglamento n.º 987/2009 prevén el intercambio de información directamente entre instituciones u organismos de enlace, de conformidad con los objetivos expresados en los considerandos 1 y 2 de dicho Reglamento.

52. En segundo lugar, el artículo 16 del Reglamento n.º 883/2004, titulado «Excepciones a los artículos 11 a 15», dispone, en su apartado 1, que «dos o más Estados miembros, las autoridades competentes de dichos Estados miembros o los organismos designados por dichas autoridades *podrán prever de común acuerdo*, y en beneficio de determinadas personas o categorías de personas, *excepciones a los artículos 11 a 15*».<sup>48</sup>

53. Por consiguiente, considero, en primer lugar, al igual que los Gobiernos checo, belga y francés, sobre la base del artículo 76, apartado 4, del Reglamento n.º 883/2004 y de los artículos 2 y 20 del Reglamento n.º 987/2009, en relación con el artículo 6 de dicho Reglamento, que, en caso de

<sup>42</sup> Además de las circunstancias del litigio principal, la norma enunciada en el artículo 14, apartado 10, del Reglamento n.º 987/2009, según la cual, en determinados casos, para determinar la legislación aplicable, las instituciones afectadas tienen en cuenta la situación futura prevista para los doce meses naturales siguientes, favorece la aparición de motivos de revisión. Véase la Guía práctica, p. 28 (por analogía con el caso anterior al ejemplo 3) y p. 36.

<sup>43</sup> Sobre este efecto, en caso de afiliación provisional, véase el artículo 6, apartado 4, del Reglamento n.º 987/2009.

<sup>44</sup> Véase la sentencia Alpenrind y otros, apartados 70 y 71 y jurisprudencia citada.

<sup>45</sup> Véase la sentencia Vueling, apartado 69. Por lo que se refiere, en caso de fraude, a las dificultades de recuperación de las cantidades adeudadas y a las inherentes a la espera de la decisión de retirada del certificado A1, véase Emeriau, A.: «Le travail détaché en Europe : concurrence sociale déloyale ou garantie d'un socle minimal de protection ?», *Informations sociales*, Caisse nationale d'allocations familiales, Paris, 2021, n.º 203-204, pp. 144 a 152, en particular p. 150.

<sup>46</sup> Véanse los puntos 30 a 32 de las presentes conclusiones.

<sup>47</sup> Véase la nota 40 de las presentes conclusiones.

<sup>48</sup> El subrayado es mío.

retirada del certificado A1 a iniciativa de la institución emisora, estas disposiciones ofrecen un marco legal, suficientemente protector de los trabajadores,<sup>49</sup> al procedimiento que incluiría las siguientes fases:

- la decisión unilateral de retirada del certificado A1 desde el momento en que se conozcan los elementos que la invalidan manifiestamente,<sup>50</sup> y
- la información al interesado y a la institución del Estado miembro de acogida<sup>51</sup> en el plazo más breve posible.<sup>52</sup>

54. En segundo lugar, en esta fase, la protección de los trabajadores también puede aplicarse de tres maneras. Primeramente, estos o su empleador pueden solicitar a la institución del Estado miembro de acogida un certificado A1.<sup>53</sup>

55. A continuación, en caso de discrepancia entre la institución informada de la retirada del certificado A1 y la que la ha decidido, la primera puede conceder prestaciones con carácter provisional en las condiciones previstas por el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009.<sup>54</sup> Por lo que se refiere al temor expresado por el Gobierno polaco acerca de la inercia de la institución competente, he de observar que de las observaciones escritas transmitidas al Tribunal de Justicia no resulta que las dificultades concretas que han de superarse en interés del trabajador afectado<sup>55</sup> sean diferentes de las provocadas por la retirada de un certificado A1 a solicitud de una institución de otro Estado miembro.<sup>56</sup>

56. Por el contrario, la mera preconización, por analogía con determinadas disposiciones del Reglamento n.º 987/2009, de plazos razonables de concertación antes de la decisión de retirada del certificado A1 me parece insuficiente, habida cuenta de la situación de que se trata. En efecto, se trata de poner fin a los efectos de un certificado cuyo carácter erróneo está fuera de toda duda, cuando no pueden mantenerse con carácter provisional.<sup>57</sup> Además, he de observar, por una parte, que pueden aplicarse soluciones en interés de los trabajadores según las instituciones, en la práctica, como subrayaron los Gobiernos checo, belga<sup>58</sup> y francés. Por otra parte, la cooperación entre Estados miembros puede concretarse en un marco bilateral respetando los derechos de las personas afectadas por el Reglamento n.º 883/2004.<sup>59</sup>

<sup>49</sup> Sobre los principios de protección de los trabajadores y de seguridad jurídica en el marco de la libertad de circulación, véase la nota 40 de las presentes conclusiones.

<sup>50</sup> Cabe recordar que, debido a la obligación de la autoridad emisora de proceder a una apreciación correcta de los hechos pertinentes para aplicar los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009 y de garantizar la exactitud de la información contenida en el certificado, véase la nota 17 de las presentes conclusiones. Sobre la inexistencia de desacuerdo potencial resultante del carácter manifiestamente erróneo de la situación acreditada, véase la nota 27 de las presentes conclusiones.

<sup>51</sup> En virtud del principio de cooperación leal, véase el punto 35 de las presentes conclusiones.

<sup>52</sup> Véase, sobre el principio de eficacia y rapidez, el punto 40 de las presentes conclusiones. Véase también, sobre el flujo de las solicitudes de verificación, el informe de la Comisión citado en la nota 19 de las presentes conclusiones, en particular en el cuadro 22.

<sup>53</sup> Véanse los artículos 5 y 19, apartado 2, del Reglamento n.º 987/2009, así como la nota 4 de las presentes conclusiones.

<sup>54</sup> Véase, en este sentido, la sentencia Alpenrind y otros, apartado 76, con motivo de la retirada del certificado A1.

<sup>55</sup> Véanse los puntos 45 y 47 de las presentes conclusiones. Debo señalar, a este respecto, que no se ha facilitado ninguna indicación en relación con el caso de autos.

<sup>56</sup> Véase, en este sentido, el informe citado en la nota 19 de las presentes conclusiones, p. 51, cuadro 23. Véase también Morsa, M., *op. cit.*, p. 362, punto 25.

<sup>57</sup> Véase la sentencia DRV Intertrans, apartados 27 y 57.

<sup>58</sup> Véase también el informe citado en la nota 19 de las presentes conclusiones, p. 51, cuadro 23.

<sup>59</sup> Véanse los artículos 8 de los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009 y el considerando 8 de este último Reglamento. Véase, para un ejemplo de la cooperación en el marco de la lucha contra el fraude, Emeriau, A., *op. cit.*, p. 149, y Morsa, M., *op. cit.*, p. 361, punto 24.

57. Además, un desacuerdo o dificultades de interpretación o de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 justificarán el uso del procedimiento de diálogo y conciliación previsto en los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009 en esos supuestos concretos.<sup>60</sup>

58. Por último, paralelamente, a falta de certificado, el trabajador afectado o su empresario siempre tienen la facultad de acudir a un órgano jurisdiccional para que este se pronuncie sobre la afiliación de dicho trabajador, como demuestra el litigio principal.<sup>61</sup>

59. En tercer lugar, ha de señalarse que el riesgo de consecuencias perjudiciales para el trabajador es limitado en situaciones no fraudulentas.<sup>62</sup>

60. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que considere que, ante la falta de un procedimiento de diálogo y conciliación previsto por los Reglamentos n.ºs 883/2004 y 987/2009, en caso de retirada de oficio de un certificado A1 por la institución que lo ha emitido erróneamente, esta debe informar a la institución del Estado miembro de acogida, en el plazo más breve posible, sin estar obligada a consultar previamente a esta.

## V. Conclusión

61. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) del siguiente modo:

«Los artículos 5, 6 y 16, por una parte, y los artículos 2 y 20, por otra, 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, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012,

deben interpretarse en el sentido de que

- una institución que, a raíz de comprobaciones efectuadas por iniciativa propia, haya constatado que ha expedido indebidamente un certificado A1, puede retirarlo sin iniciar previamente un procedimiento de diálogo y conciliación con las instituciones competentes de los Estados miembros afectados con el fin de determinar la legislación aplicable.
- No obstante, dicha institución está obligada a informar lo antes posible de su decisión de retirada a las instituciones competentes de los Estados miembros afectados.»

<sup>60</sup> Véanse los puntos 29 y 34 a 36 de las presentes conclusiones.

<sup>61</sup> Véase, en este sentido, la sentencia Alpenrind y otros, apartado 61.

<sup>62</sup> Véase Guía práctica, pp. 36, *in fine*, y 37.