

Asunto C-319/06

Comisión de las Comunidades Europeas

contra

Gran Ducado de Luxemburgo

«Incumplimiento de Estado — Desplazamiento de trabajadores — Libre prestación de servicios — Directiva 96/71/CE — Disposiciones de orden público — Descanso semanal — Obligación de presentar los documentos relativos a un desplazamiento mediando un simple requerimiento de las autoridades nacionales — Obligación de designar a un mandatorio *ad hoc* residente en Luxemburgo que conserve todos los documentos necesarios para la labor inspectora»

Conclusiones de la Abogado General Sra. V. Trstenjak, presentadas el 13 de septiembre de 2007 I - 4329
Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 19 de junio de 2008 I - 4364

Sumario de la sentencia

1. *Libre prestación de servicios — Desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios — Directiva 96/71/CE — Condiciones de trabajo y empleo — Disposiciones de orden público — Concepto*
(Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 3, ap.10)
2. *Libre prestación de servicios — Desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios — Directiva 96/71/CE — Condiciones de trabajo y empleo — Disposiciones de orden público*
(Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 3, ap. 10)

3. *Libre prestación de servicios — Desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios — Directiva 96/71/CE — Condiciones de trabajo y empleo — Disposiciones de orden público*
(Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 3, ap. 10)
4. *Libre prestación de servicios — Desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios — Directiva 96/71/CE — Condiciones de trabajo y empleo — Disposiciones de orden público — Disposiciones que resultan de convenios colectivos declarados de obligación general*
(Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 3, ap. 10)
5. *Recurso por incumplimiento — Examen de su fundamento por el Tribunal de Justicia — Situación que debe considerarse — Situación al expirar el plazo fijado por el dictamen motivado*
(Art. 226 CE)
6. *Libre prestación de servicios — Restricciones — Desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios — Control por el Estado miembro de acogida*
(Art. 49 CE)
7. *Libre prestación de servicios — Restricciones — Desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios — Control por el Estado miembro de acogida*
(Art. 49 CE)

1. El artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/71, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, dispone que los Estados miembros velarán por que, cualquiera que sea la legislación aplicable a la relación laboral, las empresas establecidas en otro Estado miembro, que desplacen trabajadores a su propio territorio en el marco de una prestación de servicios transnacional, garanticen a los trabajadores desplazados las condiciones de trabajo y empleo, relativas a las materias contempladas en el mismo artículo, que estén establecidas en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo. Para llevar a cabo esta misión, la referida disposición prevé con carácter exhaustivo las materias en las que los Estados miembros pueden hacer prevalecer las normas vigentes en el Estado miembro de acogida.

No obstante, el artículo 3, apartado 10, primer guión, de la misma Directiva reconoce a los Estados miembros la posibilidad de imponer, respetando el Tratado CE, de manera no discriminatoria a las empresas que desplazan trabajadores a su territorio, condiciones de trabajo y empleo referidas a materias distintas de las enumeradas en el párrafo primero del apartado 1 de dicho artículo, en la medida en que se trate de disposiciones de orden público.

A este respecto, la calificación de disposiciones nacionales de leyes de policía y de seguridad por un Estado miembro se refiere a las disposiciones nacionales cuya observancia se ha considerado crucial para la salvaguardia de la organización política, social o económica del

Estado miembro de que se trate, hasta el punto de hacerlas obligatorias para toda persona que se encuentre en el territorio nacional de ese Estado miembro o con respecto a toda relación jurídica localizada en él. Por consiguiente, la reserva de orden público constituye una excepción al principio fundamental de la libre prestación de servicios, que debe ser interpretada de forma restrictiva y cuyo alcance no puede ser determinado por los Estados miembros unilateralmente.

En el contexto de la Directiva 96/71, el artículo 3, apartado 10, primer guión, de ésta constituye una excepción al principio según el cual las materias en las que el Estado miembro de acogida puede imponer sus normas a las mencionadas empresas se enumeran, con carácter exhaustivo, en el artículo 3, apartado 1, primer párrafo, de dicha Directiva, y, por consiguiente, debe interpretarse en sentido estricto. En particular, la referida disposición no exime a los Estados miembros de cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado y, concretamente, las relativas a la libre prestación de servicios.

(véanse los apartados 25 a 31 y 33)

2. Incumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, un Estado miembro que declara que constituyen disposiciones de orden público nacional las disposiciones de una normativa

nacional de incorporación de la Directiva 96/71 que obligan a las empresas de que se trate, por un lado, a desplazar únicamente el personal vinculado a la empresa por un contrato de trabajo escrito o por algún otro documento que se reputa análogo, a tenor de la Directiva 91/533, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral, y, por otro lado, a observar la regulación del trabajo a tiempo parcial y por tiempo determinado.

En consecuencia, el efecto de tales disposiciones es someter a las empresas que desplazan trabajadores al Estado miembro de acogida a una obligación a la que ya están sujetas en el Estado miembro en que se hallan establecidas. Además, el objetivo de la Directiva 96/71, consistente en garantizar la observancia de un núcleo duro de las disposiciones de protección de los trabajadores, hace que sea más superflua tal obligación adicional que, habida cuenta de los procedimientos que implica, puede disuadir a las empresas establecidas en otro Estado miembro de ejercer su libertad de prestación de servicios.

Pues bien, aunque el Derecho comunitario no se opone a que los Estados miembros extiendan su legislación, o los convenios colectivos de trabajo celebrados por los interlocutores sociales, a cualquier persona que efectúe un trabajo por cuenta ajena, aun cuando sea temporal, en su territorio, cualquiera que sea el Estado miembro de establecimiento del empresario, no es menos cierto que tal facultad está supeditada

al requisito de que los trabajadores afectados, que realizan temporalmente trabajos en el Estado de acogida, no gocen ya de la misma protección, o de una protección esencialmente comparable, en virtud de obligaciones que se impongan a su empresario en el Estado miembro en el que se halla establecido.

En particular, la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de acogida, en la medida en que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido.

(véanse los apartados 41 a 44 y 60 y el fallo)

3. Incumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, un Estado miembro que impone a las empresas que realizan algún desplazamiento a su territorio la prescripción relativa a la adaptación automática de los salarios que no sean los salarios mínimos a la variación del coste de la vida, en la medida en que no haya demostrado de manera suficiente en Derecho que tal medida

nacional forma parte de las disposiciones de orden público, en el sentido de la citada disposición de la Directiva.

Dicha disposición de la Directiva 96/71 depara al Estado miembro de acogida la posibilidad de imponer a las empresas que realicen un desplazamiento a su territorio condiciones de trabajo y de empleo relativas a materias que no son las previstas en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/71, siempre que se trate de disposiciones de orden público. Por lo tanto, esta reserva, prevista en el artículo 10, primer guión, de la Directiva 96/71, constituye una excepción al sistema establecido por dicha Directiva, así como al principio fundamental de la libre prestación de servicios sobre el que se funda la misma Directiva y debe ser interpretado en sentido estricto.

Así, si bien los Estados miembros siguen pudiendo determinar libremente, en lo esencial, de conformidad con sus necesidades nacionales, las exigencias de orden público, no obstante, en el contexto comunitario y, en particular, como justificación de una excepción al principio fundamental de la libre prestación de servicios, dicho concepto debe interpretarse en sentido estricto, de manera que cada Estado miembro no pueda determinar unilateralmente su alcance sin control por parte de las instituciones de la Comunidad Europea. De ello se deriva que el orden público sólo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. En efecto, las razones que puede invocar un Estado miembro para

justificar una excepción al principio de la libre prestación de servicios deben ir acompañadas de un examen de la oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por ese Estado, así como de datos precisos en los que pueda sustentarse su argumentación. Por consiguiente, para permitir que se aprecie si las medidas controvertidas son necesarias y proporcionadas en relación con el objetivo de salvaguardia del orden público, un Estado miembro debe aportar datos que permitan demostrar si la aplicación a los trabajadores desplazados a su territorio nacional de la prescripción relativa a la adaptación automática de los salarios a la variación del coste de la vida puede contribuir a la realización de tal objetivo, y en qué medida ello es así.

(véanse los apartados 49 a 52,
54 y 55 y el fallo)

4. Incumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, un Estado miembro que declara que las disposiciones que resultan, en particular, de convenios colectivos declarados de obligación general constituyen disposiciones de orden público nacional.

Tal normativa nacional no puede constituir una excepción de orden público en el sentido del artículo 3, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71. En primer lugar, nada justifica que las

disposiciones referentes a los convenios colectivos de trabajo, es decir, las que regulan su elaboración y su aplicación, puedan subsumirse, *per se* y sin más precisión, en el concepto de orden público. En segundo lugar, se impone tal afirmación en relación con las propias disposiciones de tales convenios colectivos que tampoco pueden subsumirse en dicho concepto, en su totalidad y por el mero motivo de que emanan de ese tipo de actos. En tercer lugar, teniendo en cuenta que el artículo 3, apartado 10, segundo guión, de la Directiva 96/71 se refiere exclusivamente a las condiciones de trabajo y de empleo establecidas por los convenios colectivos declarados de aplicación general, una normativa nacional que se refiere de manera expresa simplemente a los convenios colectivos de trabajo no puede pretender que concreta *in fine* la autorización otorgada a los Estados miembros en virtud de dicho artículo.

(véanse los apartados 64 a 67 y el fallo)

5. La existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presenta al final del plazo señalado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia.

(véase el apartado 72)

6. Incumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE un Estado miembro que establece, en una normativa de Derecho interno que regula un procedimiento de declaración previa en caso de desplazamiento de trabajadores, los requisitos de acceso a las indicaciones esenciales indispensables para la labor inspectora por las autoridades nacionales competentes de una manera carente de la claridad necesaria para garantizar la seguridad jurídica de las empresas que deseen desplazar trabajadores al territorio de dicho Estado miembro.

En efecto, la obligación de toda empresa de poner a disposición de las autoridades nacionales antes de que se inicie el trabajo, mediando un simple requerimiento y a la mayor brevedad posible, la información esencial indispensable para la labor inspectora no se halla desprovista de ambigüedades que pueden disuadir a las empresas que deseen desplazar trabajadores al territorio de dicho Estado miembro de ejercer su libertad de prestación de servicios. Por una parte, el alcance de los derechos y de las obligaciones de tales empresas no se deduce con precisión de la referida disposición, y, por otra parte, las empresas que no hayan cumplido las obligaciones establecidas por dicha disposición pueden ser objeto de sanciones de cierta importancia, puesto que tal disposición nacional, debido a su falta de claridad a

causa de las ambigüedades que contiene, es incompatible con el artículo 49 CE.

(véanse los apartados 80 a 82 y el fallo)

7. Incumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE un Estado miembro que obliga a las empresas cuyo domicilio social se encuentre fuera del territorio nacional y que desplacen a trabajadores a dicho territorio, a depositar, antes del inicio del desplazamiento, en un mandatario *ad hoc* residente en el territorio nacional los documentos necesarios para controlar las obligaciones que les incumben con arreglo a la legislación nacional y de dejárselos en su poder durante un período indeterminado posterior al fin de la prestación.

Tales exigencias suponen una restricción de la libre prestación de servicios y no pueden estar justificadas, puesto que resulta posible un control efectivo del cumplimiento de la normativa laboral utilizando medidas menos restrictivas.

(véanse los apartados 90 a 95 y el fallo)