



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 11 de septiembre de 2014\*

«Acuerdo de Asociación CEE-Turquía — Artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y artículo 13 de la Decisión n° 1/80 — Ámbito de aplicación — Introducción de nuevas restricciones a la libertad de establecimiento, a la libre prestación de servicios y a las condiciones de acceso al empleo — Prohibición — Libre prestación de servicios — Artículos 56 TFUE y 57 TFUE — Desplazamiento de trabajadores — Nacionales de Estados terceros — Exigencia de un permiso de trabajo para el suministro de mano de obra»

En el asunto C-91/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Países Bajos) mediante resolución de 20 de febrero de 2013 y recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de febrero de 2013, en el procedimiento entre

**Essent Energie Productie BV**

y

**Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de marzo de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Essent Energie Productie BV, por el Sr. T.L. Badoux, advocaat;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por la Sra. M. Wolff, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. J. Enegren y M. van Beek, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: neerlandés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de mayo de 2014;  
dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad por el Reglamento (CEE) n° 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293, p. 1; EE 11/01, p. 213; en lo sucesivo, «Protocolo Adicional»), así como del artículo 13 de la Decisión n° 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación (en lo sucesivo, «Decisión n° 1/80»). El Consejo de Asociación fue instituido mediante el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963 por la República de Turquía, por una parte, y por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra, y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad en virtud de la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»).
- 2 Dicha petición ha sido presentada en el marco de un litigio entre Essent Energie Productie BV (en lo sucesivo, «Essent») y el Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministro de Asuntos Sociales y de Empleo; en lo sucesivo, «Minister»), relativo a una multa impuesta por este último a la primera por haber realizado trabajos mediante trabajadores nacionales de terceros Estados sin que se hubiesen otorgado los correspondientes permisos de trabajo.

### **Marco jurídico**

#### *Derecho de la Unión*

#### Acuerdo de Asociación

- 3 Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, el Acuerdo de Asociación tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes Contratantes, también en el ámbito laboral, mediante la realización gradual de la libre circulación de trabajadores (artículo 12 del Acuerdo de Asociación) y mediante la eliminación de las restricciones a la libertad de establecimiento (artículo 13 de dicho Acuerdo) y a la libre prestación de servicios (artículo 14 del mismo Acuerdo), con el fin de mejorar el nivel de vida del pueblo turco y facilitar ulteriormente la adhesión de la República de Turquía a la Unión (párrafo cuarto del preámbulo y artículo 28 del referido Acuerdo).

#### Protocolo Adicional

- 4 El Protocolo Adicional que, de conformidad con su artículo 62, forma parte integrante del Acuerdo de Asociación, establece en su artículo 1 las condiciones, modalidades y ritmos de realización de la fase transitoria contemplada en el artículo 4 de dicho Acuerdo.
- 5 El Protocolo Adicional contiene un título II, con la rúbrica «Libre circulación de personas y servicios», cuyo capítulo I se refiere a los «trabajadores» y cuyo capítulo II está dedicado al derecho de establecimiento y a los servicios y transportes.

- 6 El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, que se encuentra en el citado capítulo II, dispone:
- «Las Partes Contratantes se abstendrán de introducir entre sí nuevas restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.»
- 7 El artículo 59 del Protocolo Adicional, que figura dentro del título IV de éste, rubricado «Disposiciones generales y finales», tiene el siguiente tenor:
- «En los ámbitos cubiertos por el presente Protocolo, Turquía no podrá beneficiarse de un trato más favorable que el que los Estados miembros se conceden entre sí en virtud del [Tratado FUE].»

Decisión nº 1/80

- 8 El artículo 13 de la Decisión nº 1/80 establece lo siguiente:
- «Los Estados miembros de la [Unión] y Turquía no podrán introducir nuevas restricciones relativas a las condiciones de acceso al empleo de los trabajadores y de los miembros de su familia que se encuentren en sus respectivos territorios en situación legal por lo que respecta a la residencia y al empleo.»

*Derecho neerlandés*

- 9 Según el artículo 1, apartado 1, párrafo primero, letra b), punto 1, de la Wet arbeid vreemdelingen (Ley relativa al trabajo de los extranjeros), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Wav 1994»), se entenderá por «empresario» la persona que, en el ejercicio de un cargo, profesión o empresa, realiza un trabajo mediante terceros.
- 10 En virtud del artículo 2, apartado 1, de la Wav 1994, se prohíbe a los empresarios realizar trabajos en los Países Bajos mediante extranjeros sin permiso de trabajo.

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 11 La sociedad Essent, establecida en los Países Bajos, encargó a BIS Industrial Services Nederland BV (en lo sucesivo, «BIS»), también establecida en los Países Bajos, la ejecución de unos trabajos consistentes en la instalación de unos andamios en su sucursal de Geertruidenberg (Países Bajos).
- 12 Según un informe de la inspección de trabajo de 8 de marzo de 2010, con ocasión de una inspección realizada los días 15, 19 y 20 de mayo de 2008 en dicha sucursal, se comprobó que, entre el 1 de enero y el 20 de mayo de 2008, habían participado en la realización de dichos trabajos 33 nacionales de terceros Estados, de los cuales 29 eran de nacionalidad turca.
- 13 Según ese mismo informe, dichos trabajadores nacionales de terceros Estados habían sido desplazados con el fin de prestar servicios para BIS por Ekinci Gerüstbau GmbH (en lo sucesivo, «Ekinci»), una empresa establecida en Alemania en la que estaban contratados esos trabajadores, sin que las autoridades neerlandesas hubieran otorgado ningún permiso de trabajo a efectos de dicho desplazamiento.
- 14 Mediante resolución de 11 de mayo de 2010, el Minister impuso a Essent una multa de 264 000 euros por infracción del artículo 2, apartado 1, de la Wav 1994, dado que dicha sociedad había realizado los citados trabajos mediante trabajadores extranjeros sin que se hubiesen otorgado los correspondientes permisos de trabajo, pese a que, en virtud de la normativa neerlandesa, tales permisos eran preceptivos.

- 15 Essent presentó una reclamación contra dicha resolución.
- 16 Mediante resolución de 22 de diciembre de 2010, el Minister desestimó por infundada la reclamación, basándose en que el servicio prestado por Ekinci se había limitado estrictamente al desplazamiento de mano de obra, por lo que Essent, como dueño de la obra y empresario de los trabajadores extranjeros afectados, hubiera debido disponer de permisos de trabajo para estos últimos.
- 17 Mediante sentencia de 27 de septiembre de 2011, el Rechtbank 's-Hertogenbosch (Países Bajos) desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Essent contra dicha resolución desestimatoria. El citado órgano jurisdiccional consideró, en particular, que la multa impuesta por el Minister a Essent era conforme a Derecho, dado que el servicio prestado por Ekinci se había limitado al desplazamiento de trabajadores extranjeros y que, en ese contexto, el Derecho de la Unión no se opone a una normativa de un Estado miembro que exige que los trabajadores desplazados al territorio de dicho Estado sean titulares de un permiso de trabajo.
- 18 Essent recurrió dicha sentencia en apelación ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 19 En estas circunstancias, el Raad van State decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) En una situación como la del asunto principal, el dueño de la obra, que, en virtud del artículo 2, apartado 1, de la [Wav 1994], se considera empresario de los trabajadores turcos de que se trata ¿puede invocar frente a las autoridades neerlandesas la cláusula de “standstill” del artículo 13 de la Decisión n° 1/80 o bien la cláusula de “standstill” del artículo 41 del Protocolo Adicional?
- 2) a) ¿Deben interpretarse la cláusula de “standstill” contenida en el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 o bien la cláusula de “standstill” contenida en el artículo 41 del Protocolo Adicional en el sentido de que se oponen a una prohibición como la establecida en el artículo 2, apartado 1, de la [Wav 1994], aplicable a los dueños de obra, de realizar trabajos en los Países Bajos mediante trabajadores nacionales de un tercer Estado, en el caso de autos [la República de] Turquía, sin permiso de trabajo, si dichos trabajadores están empleados por una empresa alemana y, por medio de una empresa usuaria neerlandesa, trabajan para el dueño de la obra [establecido] en los Países Bajos?
- b) ¿Reviste alguna relevancia al respecto el hecho de que, ya antes de la entrada en vigor tanto de la cláusula de “standstill” prevista en el artículo 41 del Protocolo Adicional como de la cláusula de “standstill” del artículo 13 de la Decisión n° 1/80, los empresarios tuvieran prohibido realizar trabajos mediante extranjeros sin permiso de trabajo en virtud de un contrato de trabajo y que, antes de la entrada en vigor de la cláusula de “standstill” prevista en el artículo 13 de la Decisión n° 1/80, dicha prohibición se extendiese igualmente a las empresas usuarias a las que se desplazasen trabajadores extranjeros?»

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

- 20 Mediante sus cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual, en el supuesto de que una empresa establecida en otro Estado miembro efectúe un suministro de trabajadores nacionales de terceros Estados a favor de una empresa usuaria establecida en el primer Estado miembro, la cual utiliza a esos trabajadores para realizar trabajos por cuenta de otra empresa establecida asimismo en el primer Estado miembro, dicho suministro está supeditado al requisito de que se otorgue un permiso de trabajo para los citados trabajadores.

*Sobre la aplicabilidad del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y del artículo 13 de la Decisión n° 1/80*

- 21 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 tienen efecto directo. En consecuencia, los nacionales turcos a los que se aplican estas disposiciones tienen derecho a invocarlas ante los tribunales de los Estados miembros con el fin de evitar la aplicación de normas de Derecho interno que sean contrarias a dichas disposiciones (véanse las sentencias Abatay y otros, C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572, apartados 58 y 59, y Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, apartado 38).
- 22 Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha precisado que ni el Acuerdo de Asociación ni su Protocolo Adicional establecen en modo alguno un principio general de libre circulación de personas entre Turquía y la Unión, como tampoco lo hace la Decisión n° 1/80, que se refiere únicamente a la libre circulación de trabajadores (véase la sentencia Demirkan, EU:C:2013:583, apartado 53).
- 23 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que, a diferencia de los trabajadores de los Estados miembros, los nacionales turcos no disfrutan de la libre circulación dentro de la Unión, sino que únicamente pueden invocar ciertos derechos en el territorio de su Estado miembro de acogida (véanse, entre otras, las sentencias Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, apartado 59; Abatay y otros, EU:C:2003:572, apartado 64, y Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, apartado 66).
- 24 Ha de señalarse que, en el litigio principal, el Estado miembro de acogida de los trabajadores de nacionalidad turca afectados es la República Federal de Alemania, donde éstos residen y trabajan legalmente.
- 25 Por consiguiente, dichos trabajadores pueden ejercer sus derechos derivados del artículo 13 de la Decisión n° 1/80 frente a ese Estado miembro.
- 26 Por otro lado, el citado artículo 13 se refiere a las medidas nacionales relativas al acceso al empleo, y no está destinado a proteger a los nacionales turcos ya integrados en el mercado laboral de un Estado miembro (véase la sentencia Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, apartado 51).
- 27 Además, del sistema y de la finalidad de la Decisión n° 1/80 se desprende que, en el estado actual del desarrollo de la libre circulación de trabajadores en el marco de la Asociación CEE-Turquía, dicha Decisión tiene como objetivo esencial la integración progresiva de los trabajadores turcos en el Estado miembro de acogida mediante el ejercicio de un empleo legal en principio de forma ininterrumpida (véase la sentencia Abatay y otros, EU:C:2003:572, apartado 90).
- 28 Pues bien, los trabajadores de nacionalidad turca afectados en el litigio principal, que residen y trabajan legalmente en su Estado miembro de acogida, la República Federal de Alemania, fueron desplazados al territorio neerlandés durante un período limitado, correspondiente al tiempo necesario para ejecutar los trabajos de instalación de andamios que Essent había encargado a BIS.
- 29 Por consiguiente, de los autos no se desprende en modo alguno que dichos trabajadores tuvieran la intención de integrarse en el mercado laboral del Reino de los Países Bajos como Estado miembro de acogida.
- 30 De ello se desprende que el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 no resulta aplicable a una situación como la controvertida en el litigio principal.

- 31 En cuanto al artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, ha de recordarse que, como resulta de su propio tenor, dicho precepto establece en términos claros, precisos e incondicionales una cláusula inequívoca de «standstill», que prohíbe a las Partes Contratantes introducir nuevas restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios a partir de la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional (véase la sentencia Demirkan, EU:C:2013:583, apartado 37).
- 32 Dicha cláusula de «standstill» prohíbe con carácter general la introducción de cualquier medida nueva que tenga por objeto o por efecto someter el ejercicio de las citadas libertades económicas por parte de un nacional turco en el territorio de un Estado miembro a requisitos más restrictivos que los que eran aplicables en la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional en el Estado miembro de que se trate (véase la sentencia Demirkan, EU:C:2013:583, apartado 39).
- 33 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional puede ser invocado por una empresa establecida en Turquía que presta legalmente servicios en un Estado miembro y por los nacionales turcos que son conductores y empleados de una empresa como la descrita (véanse las sentencias Abatay y otros, EU:C:2003:572, apartados 105 y 106, y Demirkan, EU:C:2013:583, apartado 40).
- 34 En cambio, tal y como señala el Abogado General en el punto 55 de sus conclusiones, en el litigio principal, el único nexo de conexión con la República de Turquía consiste en que parte de los trabajadores desplazados por Ekinci al territorio neerlandés son nacionales turcos. Pues bien, dado que en la situación que ha dado lugar al litigio principal no existe ninguna actividad económica entre la República de Turquía y el Reino de los Países Bajos, el citado elemento de conexión no es suficiente para que dicha situación pueda tener cabida en el ámbito de aplicación del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional.
- 35 Del conjunto de consideraciones expuestas se desprende que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 no resultan aplicables a una situación como la controvertida en el litigio principal.

*Sobre los artículos 56 TFUE y 57 TFUE*

- 36 Procede recordar que la circunstancia de que un órgano jurisdiccional nacional, desde el punto de vista formal, haya formulado una cuestión prejudicial refiriéndose a determinadas disposiciones del Derecho de la Unión no impide que el Tribunal de Justicia proporcione a ese órgano jurisdiccional todos los elementos de interpretación que puedan permitirle resolver el asunto de que conoce, aun cuando no haya hecho referencia a ellos al formular sus cuestiones. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia extraer del conjunto de datos proporcionados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión, los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio (véase la sentencia Vicoplus y otros, C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64, apartado 22 y jurisprudencia citada).
- 37 En este contexto, procede recordar igualmente que, según una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, la actividad de una empresa consistente en el suministro, a cambio de una retribución, de mano de obra que continúa estando al servicio de dicha empresa, sin celebrar ningún contrato de trabajo con el usuario, es una actividad profesional que reúne los requisitos fijados en el artículo 57 TFUE, párrafo primero, y debe ser considerada, por tanto, como servicio en el sentido de esa disposición (véanse las sentencias Webb, 279/80, EU:C:1981:314, apartado 9, y Vicoplus y otros, EU:C:2011:64, apartado 27).
- 38 En el litigio principal, el servicio de suministro de mano de obra se presta por una empresa establecida en Alemania a favor de una empresa usuaria establecida en los Países Bajos.

- 39 Tal y como indica el Abogado General en el punto 60 de sus conclusiones, por un lado, esta prestación de servicios entre dos empresas establecidas en dos Estados miembros diferentes está incluida en el ámbito de aplicación de los artículos 56 TFUE y 57 TFUE y, por otro, la circunstancia de que el suministro de mano de obra en cuestión se refiera a trabajadores nacionales de terceros Estados carece de relevancia a estos efectos.
- 40 Asimismo, el hecho de que Essent no sea el destinatario directo de la prestación del servicio de suministro de mano de obra controvertido en el litigio principal no impide que dicha empresa se pueda acoger a los artículos 56 TFUE y 57 TFUE para oponerse a la sanción que le ha impuesto el Minister.
- 41 En efecto, si se denegase a Essent tal posibilidad, bastaría con que el Estado miembro en cuyo territorio se encuentra establecida la empresa destinataria de la citada prestación regule una definición extensiva del concepto de empresario, como la controvertida en el litigio principal, para impedir la aplicación de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios y, consecuentemente, privar de efectos a la prohibición de restricciones a dicha libertad consagrada en el artículo 56 TFUE.
- 42 Por otro lado, habida cuenta de que Essent, en su condición de dueño de la obra dentro de la cadena de empresas afectadas por la prestación de servicios litigiosa, ha sido la única empresa contra la que las autoridades neerlandesas han entablado un procedimiento y a la que han impuesto una multa, la cuestión acerca de si las disposiciones de la normativa controvertida en el litigio principal que han dado lugar a la imposición de dicha multa son compatibles con los artículos 56 TFUE y 57 TFUE tiene utilidad directa para la resolución del litigio del que conoce el órgano jurisdiccional remitente y que trata de la legalidad de dicha multa.
- 43 Por consiguiente, procede examinar si los artículos 56 TFUE y 57 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa como la controvertida en el litigio principal.
- 44 A este respecto ha de recordarse que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el artículo 56 TFUE no sólo obliga a eliminar toda discriminación por razón de nacionalidad contra el prestador de servicios establecido en otro Estado miembro, sino también a suprimir cualquier restricción que, pese a aplicarse indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, pueda producir el resultado de prohibir, obstaculizar o hacer menos atractivas las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos (véanse las sentencias Comisión/Luxemburgo, C-445/03, EU:C:2004:655, apartado 20, y Comisión/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, apartado 36).
- 45 En relación con el desplazamiento de trabajadores de un Estado tercero por una empresa de prestación de servicios establecida en un Estado miembro de la Unión, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una normativa nacional que supedita el ejercicio de prestaciones de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa establecida en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa constituye una restricción a dicha libertad en el sentido del artículo 56 TFUE (véanse las sentencias Comisión/Alemania, C-244/04, EU:C:2006:49, apartado 34, y Comisión/Austria, EU:C:2006:595, apartado 40).
- 46 Pues bien, en virtud de la normativa controvertida en el litigio principal, en el marco de una prestación de servicios transnacional consistente en el suministro de mano de obra, se prohíbe a los empresarios realizar trabajos en los Países Bajos mediante extranjeros que carezcan de un permiso de trabajo.
- 47 Por otro lado, los requisitos y exigencias en materia de plazos que han de cumplirse para obtener dicho permiso de trabajo, así como las cargas administrativas que implica su obtención, dificultan el suministro de trabajadores nacionales de terceros Estados a una empresa usuaria establecida en los Países Bajos por parte de una empresa de prestación de servicios establecida en otro Estado miembro y, por consiguiente, obstaculizan el ejercicio de las actividades de prestación de servicios de esta

última empresa (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Luxemburgo, EU:C:2004:655, apartado 23; Comisión/Alemania, EU:C:2006:49, apartado 35, y Comisión/Austria, EU:C:2006:595, apartados 39 y 42).

- 48 No obstante, una normativa nacional adoptada en un ámbito que no haya sido objeto de armonización en el plano de la Unión y que se aplique indistintamente a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de que se trate puede estar justificada, pese a su efecto restrictivo de la libre prestación de servicios, si responde a una razón imperiosa de interés general y siempre que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que esté establecido, que la referida normativa sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse las sentencias Comisión/Luxemburgo, EU:C:2004:655, apartado 21; Comisión/Alemania, EU:C:2006:49, apartado 31, y Comisión/Austria, EU:C:2006:595, apartado 37).
- 49 A día de hoy, el desplazamiento de trabajadores por cuenta ajena, nacionales de terceros Estados, en el marco de una prestación de servicios transfronteriza no está armonizado en el plano de la Unión. Dadas las circunstancias, procede examinar si las restricciones a la libre prestación de servicios que se derivan de la normativa controvertida en el litigio principal están justificadas por un objetivo de interés general y, en su caso, si son necesarias para la consecución efectiva de éste y si emplean para ello los medios adecuados (véase la sentencia Comisión/Austria, EU:C:2006:595, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 50 En respuesta a las preguntas que se le plantearon al respecto durante la vista, el Gobierno neerlandés alegó que la normativa controvertida en el litigio principal se justifica por el objetivo de proteger el mercado laboral nacional.
- 51 A estos efectos ha de recordarse que, si bien la intención de evitar perturbaciones en el mercado laboral constituye una razón imperiosa de interés general, el personal de una empresa establecida en un Estado miembro que es desplazado a otro Estado miembro para realizar una prestación de servicios no pretende en modo alguno acceder al mercado laboral de este segundo Estado, ya que vuelve a su país de origen o de residencia después de haber concluido su misión (véanse las sentencias Rush Portuguesa, C-113/89, EU:C:1990:142, apartado 15; Comisión/Luxemburgo, EU:C:2004:655, apartado 38, y Comisión/Austria, EU:C:2006:595, apartado 55).
- 52 Ahora bien, un Estado miembro puede comprobar si la empresa establecida en otro Estado miembro, que desplaza al territorio del primero trabajadores de un Estado tercero, utiliza la libre prestación de servicios con un fin que no sea la ejecución de la prestación de que se trate (véanse las sentencias Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, apartado 17; Comisión/Luxemburgo, EU:C:2004:655, apartado 39, y Comisión/Austria, EU:C:2006:595, apartado 56).
- 53 Tales controles deben respetar, no obstante, los límites establecidos por el Derecho de la Unión y, en particular, los derivados de la libre prestación de servicios, que no puede reducirse a límites ilusorios y cuyo ejercicio no puede dejarse a la discreción de la Administración (véanse las sentencias Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, apartado 17; Comisión/Alemania, EU:C:2006:49, apartado 36, y Comisión/Luxemburgo, EU:C:2004:655, apartado 40).
- 54 En este contexto, ha de señalarse que la particular naturaleza de la actividad de una empresa consistente en el suministro, a cambio de una retribución, de mano de obra que continúa estando al servicio de dicha empresa, sin celebrar ningún contrato de trabajo con el usuario, no priva a dicha empresa del carácter de empresa de prestación de servicios comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos 56 TFUE y siguientes y no exime a esa actividad de las normas relativas a la libre prestación de servicios (véase la sentencia Webb, EU:C:1981:314, apartado 10).

- 55 Por consiguiente, si bien ha de reconocerse a un Estado miembro tanto la facultad de comprobar que una empresa establecida en otro Estado miembro, que presta a una empresa usuaria establecida en el primer Estado miembro un servicio consistente en el suministro de trabajadores nacionales de terceros Estados, no está utilizando la libre prestación de servicios con un fin que no sea la prestación del servicio en cuestión, como la posibilidad de adoptar las medidas de control necesarias al respecto (véase la sentencia Comisión/Alemania, EU:C:2006:49, apartado 36), el ejercicio de dicha facultad no permite a ese Estado miembro imponer requisitos desproporcionados.
- 56 Pues bien, la imposición por un Estado miembro, con carácter permanente, del requisito de obtener un permiso de trabajo para los nacionales de terceros Estados suministrados a una empresa establecida en dicho Estado por una empresa establecida en otro Estado miembro excede de lo necesario para alcanzar el objetivo de la normativa controvertida en el litigio principal.
- 57 A este respecto, la obligación de que la empresa de prestación de servicios proporcione a las autoridades neerlandesas datos que acrediten que los trabajadores de que se trata se encuentran en situación regular, especialmente en cuestiones de residencia, permiso de trabajo y cobertura social, en el Estado miembro en el que dicha empresa los tenga en plantilla, garantizaría a las mencionadas autoridades, de una manera menos restrictiva e igualmente eficaz que el requisito del permiso de trabajo controvertido en el litigio principal, que los trabajadores se encuentran en situación regular y que ejercen su actividad principal en el Estado miembro en el que está establecida la empresa de prestación de servicios (véanse las sentencias Comisión/Luxemburgo, EU:C:2004:655, apartado 46, y Comisión/Alemania, EU:C:2006:49, apartado 41).
- 58 Tal obligación podría consistir en una simple declaración previa, que permitiría a las autoridades neerlandesas comprobar los datos facilitados y adoptar las medidas necesarias en caso de que la situación de los trabajadores afectados fuera irregular. Además, dicha obligación podría cumplimentarse mediante una sucinta notificación de los documentos exigidos, especialmente cuando la duración del desplazamiento no permita ejercer un control de manera eficaz (véase la sentencia Comisión/Alemania, EU:C:2006:49, apartado 41).
- 59 Asimismo, la obligación de que la empresa de prestación de servicios notifique previamente a las autoridades neerlandesas el desplazamiento de uno o varios trabajadores por cuenta ajena, la duración prevista para su estancia y la prestación o prestaciones de servicios que justifican tal desplazamiento constituiría una medida igualmente eficaz y menos restrictiva que el requisito del permiso de trabajo controvertido en el litigio principal. Permitiría a dichas autoridades controlar la observancia de la normativa social neerlandesa durante el desplazamiento teniendo en cuenta las obligaciones que ya impone a la empresa la normativa social aplicable en el Estado miembro de origen (véanse las sentencias Comisión/Luxemburgo, EU:C:2004:655, apartado 31, y Comisión/Alemania, EU:C:2006:49, apartado 45). Esta obligación, junto con los datos comunicados por dicha empresa, según el apartado 57 de la presente sentencia, acerca de la situación de los trabajadores afectados, permitiría a las citadas autoridades nacionales adoptar, en su caso, las medidas necesarias al término del período de desplazamiento previsto.
- 60 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede responder a las cuestiones planteadas que los artículos 56 TFUE y 57 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual, en el supuesto de que una empresa establecida en otro Estado miembro efectúe un suministro de trabajadores nacionales de terceros Estados a favor de una empresa usuaria establecida en el primer Estado miembro, la cual utiliza a esos trabajadores para realizar trabajos por cuenta de otra empresa establecida asimismo en el primer Estado miembro, dicho suministro está supeditado al requisito de que se otorgue un permiso de trabajo para esos trabajadores.

## Costas

- <sup>61</sup> Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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 (Sala Segunda) declara:

**Los artículos 56 TFUE y 57 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual, en el supuesto de que una empresa establecida en otro Estado miembro efectúe un suministro de trabajadores nacionales de terceros Estados a favor de una empresa usuaria establecida en el primer Estado miembro, la cual utiliza a esos trabajadores para realizar trabajos por cuenta de otra empresa establecida asimismo en el primer Estado miembro, dicho suministro está supeditado al requisito de que se otorgue un permiso de trabajo para esos trabajadores.**

Firmas