



## Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. NILS WAHL  
presentadas el 8 de mayo de 2018<sup>1</sup>

**Asunto C-33/17**

**Čepelnik d.o.o.**  
**contra**  
**Michael Vavti**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk  
(Tribunal de Distrito de Bleiburg, Austria)]

«Libre prestación de servicios — Legislación nacional que obliga al destinatario de un servicio a prestar una fianza para asegurar el cobro de una multa que, en su caso, se imponga a un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro — Artículos 16 y 19 de la Directiva 2006/123/CE — Excepción en materia laboral — Justificación — Artículo 56 TFUE — Proporcionalidad — Derecho de defensa — Derecho a la tutela judicial efectiva — Directiva 2014/67/UE»

1. En el caso de autos —una petición de decisión prejudicial planteada por el Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Tribunal de Distrito de Bleiburg, Austria)— se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si el Derecho de la Unión se opone a que un Estado miembro imponga a un destinatario de servicios prestados, mediante trabajadores desplazados, por una empresa establecida en otro Estado miembro la prestación de una fianza y la retención del pago a dicha empresa. Con arreglo a las disposiciones pertinentes del Derecho nacional, el importe del precio pendiente de tales servicios se debe abonar a las autoridades del Estado miembro de acogida con el fin de garantizar la ejecución de una posible multa que podría imponerse en el futuro al prestador del servicio por incumplimiento de determinadas disposiciones de la legislación laboral nacional.

2. Con el fin de determinar si la medida nacional controvertida es contraria al Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia deberá examinar la interacción entre la normativa de la Unión sobre la libre prestación de servicios establecida en el artículo 56 TFUE, la Directiva 2006/123/CE<sup>2</sup> y la Directiva 2014/67/UE,<sup>3</sup> por un lado, y las normas nacionales que el Estado miembro en cuestión afirma que forman parte de su legislación laboral, por otro.

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

<sup>2</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (en lo sucesivo, «Directiva de Servicios») (DO 2006, L 376, p. 36).

<sup>3</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO 2014, L 159, p. 11).

## I. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

3. El artículo 1 («Objeto»), apartado 6, de la Directiva de Servicios establece lo siguiente:

«La presente Directiva no afecta al Derecho laboral, es decir, a cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo o de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo, o las relaciones entre empleadores y trabajadores, que los Estados miembros apliquen de acuerdo con la legislación nacional conforme al Derecho [de la Unión]. Tampoco afecta a la legislación nacional en materia de seguridad social de los Estados miembros.»

4. El artículo 3 («Relaciones con las demás disposiciones del Derecho [de la Unión]»), apartado 3, de la misma Directiva establece lo siguiente:

«Los Estados miembros aplicarán lo dispuesto en la presente Directiva de acuerdo con las normas del Tratado por las que se rigen el derecho de establecimiento y la libre circulación de servicios.»

5. El artículo 16 («Libre prestación de servicios») dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos.

El Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio.

Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes:

- a) no discriminación: el requisito no podrá ser directa o indirectamente discriminatorio por razón de la nacionalidad o, en el caso de las personas jurídicas, por razón del Estado miembro en que estén establecidas;
- b) necesidad: el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente;
- c) proporcionalidad: el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo.

2. Los Estados miembros no podrán restringir la libre prestación de servicios por parte de un prestador establecido en otro Estado miembro, mediante la imposición de los siguientes requisitos:

- a) obligación de que el prestador esté establecido en el territorio nacional;
- b) obligación de que el prestador obtenga una autorización concedida por las autoridades competentes nacionales, incluida la inscripción en un registro o en un colegio o asociación profesional que exista en el territorio nacional, salvo en los casos previstos en la presente Directiva o en otros instrumentos de Derecho [de la Unión];
- c) prohibición de que el prestador se procure en el territorio nacional cierta forma o tipo de infraestructura, incluida una oficina o un gabinete, necesaria para llevar a cabo las correspondientes prestaciones;

- d) aplicación de un régimen contractual particular entre el prestador y el destinatario que impida o limite la prestación de servicios con carácter independiente;
- e) obligación de que el prestador posea un documento de identidad específico para el ejercicio de una actividad de servicios, expedido por las autoridades competentes;
- f) requisitos sobre el uso de equipos y material que forman parte integrante de la prestación de servicios, con excepción de los necesarios para la salud y la seguridad en el trabajo;
- g) las restricciones de la libre circulación de servicios contempladas en el artículo 19.

3. Las presentes disposiciones no impedirán que el Estado miembro al que se desplace el prestador imponga, con respecto a la prestación de una actividad de servicios, requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente y en conformidad con el apartado 1. Tampoco impedirán que el Estado miembro aplique, de conformidad con el Derecho comunitario, sus disposiciones en materia de condiciones de empleo, incluidas las establecidas por convenios colectivos.

[...]»

6. El artículo 17 de la Directiva de Servicios contiene una lista de «excepciones adicionales a la libre prestación de servicios». De conformidad con el punto 2 de dicha lista, «el artículo 16 no se aplicará [...] a las materias que abarca la Directiva 96/71/CE».

7. La sección 2 del capítulo IV de la Directiva de Servicios se refiere a los «Derechos de los destinatarios de servicios». Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19:

«Los Estados miembros no podrán imponer al destinatario requisitos que restrinjan la utilización de servicios prestados por un prestador establecido en otro Estado miembro, en particular los siguientes requisitos:

- a) obligación de obtener una autorización de las autoridades competentes nacionales o de hacer una declaración ante ellas;
- b) limitaciones discriminatorias de las posibilidades de concesión de ayudas económicas debido a que el prestador esté establecido en otro Estado miembro o en función del lugar de ejecución de la prestación.

[...]»

## ***B. Derecho austriaco***

8. El apartado 7m de la Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Ley de Adaptación de la Normativa relativa al Contrato de Trabajo) de 1993 (BGBl., 459/1993; en lo sucesivo, «AVRAG») establece lo siguiente:

«1. En caso de sospecha razonable de infracción administrativa de conformidad con los artículos 7b, apartado 8, 7i o 7k, apartado 4, y, en el caso de que las circunstancias lleven a presumir que el enjuiciamiento o la ejecución de las penas será imposible o sustancialmente más difícil por razones relacionadas con la persona del empresario (contratista) o de la empresa que pone a disposición la mano de obra, los órganos de la Administración tributaria, en relación con las investigaciones realizadas en virtud del artículo 7f y en coordinación con el Fondo de Indemnización de Vacaciones y

Despidos de los Trabajadores de la Construcción, podrán ordenar por escrito al dueño de la obra, y en caso de puesta a disposición de mano de obra, al empresario, que no pague total o parcialmente el importe aún pendiente del trabajo o de la remuneración por la realización del trabajo (retención del pago). [...]

[...]

3. En caso de sospecha razonable de infracción administrativa de conformidad con los artículos 7b, apartado 8, 7i o 7k, apartado 4, y en el caso de que las circunstancias lleven a presumir que el enjuiciamiento o la ejecución de las penas será imposible o sustancialmente más difícil por razones relacionadas con la persona del empresario (contratista) o de la empresa que pone a disposición la mano de obra, la autoridad administrativa regional podrá imponer mediante decisión al dueño de la obra, y en caso de puesta a disposición de mano de obra, al empresario, el pago del importe aún pendiente del pago o de la remuneración por la realización del trabajo, o de una parte del mismo, en concepto de fianza en un plazo razonable. [...]

[...]

5. El pago con arreglo al apartado 3 tendrá el efecto de liberar al dueño de la obra o al empresario de su deuda con el contratista o la empresa que pone a disposición la mano de obra.

[...]»

9. Con arreglo al artículo 7b, apartados 3 y 8, de la AVRAG:

«3. Los empresarios a los que se refiere el apartado 1 deberán declarar el empleo de los trabajadores puestos a su disposición en Austria para desarrollar su trabajo en territorio austríaco, a más tardar, una semana antes del inicio de su actividad, ante la Oficina Central para el Control del Trabajo Ilegal [...]

[...]

8. Quien, actuando como empresario en el sentido del apartado 1,

1. no haga, o no haga en tiempo y forma, en contravención de lo dispuesto en el apartado 3, la declaración inicial o la declaración relativa a cambios posteriores (declaración rectificativa) [...],

[...]

cometerá una infracción administrativa y será sancionado por la autoridad administrativa regional con multa [...] por cada trabajador afectado [...]»

10. El artículo 7i, apartado 4, de la AVRAG presenta el siguiente tenor:

«Quien

1. actuando como empresario en el sentido de los artículos 7, 7a, apartado 1, o 7b, apartados 1 y 9, no presente la documentación salarial en infracción del artículo 7d

[...]

cometerá una infracción administrativa y será sancionado por la autoridad administrativa regional con multa [...] por cada trabajador afectado [...]»

11. Las disposiciones de los artículos 7b, apartados 3 y 8; 7i, apartado 4, y 7m de la AVRAG constituyen el régimen legal vigente hasta el 31 de diciembre de 2016. El 1 de enero de 2017 dichas disposiciones fueron sustituidas por los artículos 19, 26, 27, 28 y 34 de la Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz (Ley contra el *Dumping* Salarial y Social), de idéntico contenido.

## II. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas

12. El presente asunto se suscitó en el marco de un litigio entre Čepelnik d.o.o. (en lo sucesivo, «Čepelnik») y el Sr. Michael Vavti en relación con el pago del importe pendiente por ciertos servicios de construcción.

13. Čepelnik es una sociedad de responsabilidad limitada establecida en Eslovenia que prestó servicios de construcción al Sr. Vavti por un valor de 12 200 euros. Los servicios fueron prestados en un establecimiento propiedad del Sr. Vavti situado en Austria, cerca de la frontera con Eslovenia, mediante el desplazamiento de trabajadores. El Sr. Vavti pagó a Čepelnik un anticipo de 7 000 EUR.

14. El 16 de marzo de 2016, la policía financiera austriaca llevó a cabo una inspección en la obra e imputó a Čepelnik dos infracciones administrativas. En primer lugar, en el caso de dos trabajadores desplazados, Čepelnik no había comunicado el inicio de su actividad con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7b, apartado 8, punto 1, en relación con el apartado 7b, apartado 3, de la AVRAG. En segundo lugar, Čepelnik no había presentado la documentación salarial en lengua alemana relativa a cuatro trabajadores desplazados, en contravención del artículo 7i, apartado 4, punto 1, en relación con las dos primeras frases del artículo 7d, apartado 1, de la AVRAG.

15. Inmediatamente después de la inspección, la policía financiera impuso al Sr. Vavti una retención del pago y solicitó a la autoridad administrativa competente, la Bezirksmannschaft Völkermarkt (Presidencia del Distrito de Völkermarkt; en lo sucesivo, «BHM Völkermarkt», Austria) que le exigiera la prestación de una fianza, con el objeto de garantizar el pago de una posible multa que podría imponerse en un futuro procedimiento contra Čepelnik con arreglo a la AVRAG, en función del resultado de la inspección. De conformidad con el artículo 7m, apartado 4, de la AVRAG, la policía financiera propuso que el importe de la fianza se fijase en un importe equivalente al saldo pendiente, es decir, 5 200 EUR. Mediante decisión de 17 de marzo de 2016, BHM Völkermarkt impuso la fianza solicitada, alegando que «habida cuenta de que la sociedad Čepelnik d.o.o. del prestador de servicios está establecida en Eslovenia [...], cabe presumir que será muy complicado, si no imposible, instruir un procedimiento sancionador y ejecutar las sanciones». El Sr. Vavti no recurrió dicha decisión y prestó la fianza el 20 de abril de 2016.

16. Se inició un procedimiento de infracción contra Čepelnik en relación con las presuntas infracciones administrativas. Mediante resolución de 11 de octubre de 2016, se impuso a Čepelnik una multa de 1 000 EUR por presunta infracción del artículo 7b, apartado 8, punto 1, de la AVRAG, al no haber registrado a dos de los trabajadores ante la autoridad competente en Austria antes de que comenzasen a trabajar en la obra. Asimismo, mediante resolución de 12 de octubre de 2016, se impuso a Čepelnik una multa de 8 000 EUR por presunta infracción del artículo 7i, apartado 4, punto 1, de la AVRAG, al no haber presentado la documentación salarial necesaria en lengua alemana en relación con cuatro trabajadores. Čepelnik recurrió dichas resoluciones el 2 de noviembre de 2016. El órgano jurisdiccional remitente señala que los recursos estaban aún pendientes en el momento de la petición de decisión prejudicial.

17. Al culminar los trabajos, Čepelnik facturó al Sr. Vavti 5 000 EUR para liquidar el saldo pendiente. El Sr. Vavti rehusó el pago, alegando haber pagado el saldo pendiente a BHM Völkermarkt, de conformidad con la resolución administrativa de dicha autoridad. Añadió que, de conformidad con el artículo 7m, apartado 5, de la AVRAG, la constitución de la fianza a la autoridad administrativa había extinguido su deuda con Čepelnik. Esta última interpuso entonces una demanda contra el Sr. Vavti ante el Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Tribunal de Distrito de Bleiburg), a fin de cobrar el saldo pendiente.

18. Al albergar dudas sobre la correcta interpretación de algunas disposiciones del Derecho de la Unión y de la compatibilidad de la normativa nacional controvertida con dichas disposiciones, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 56 TFUE y la Directiva [2014/67] en el sentido de que prohíben a un Estado miembro imponer a un dueño de obra de ese Estado una retención del pago y la prestación de una fianza por el importe del precio pendiente de la obra contratada cuando el único objetivo que se persigue con la retención del pago y la prestación de la fianza es asegurar el cobro de la multa que, en su caso, pueda imponerse, a través de un procedimiento separado, a un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro?

2) En caso de respuesta negativa a esta pregunta:

a) ¿Deben interpretarse el artículo 56 TFUE y la Directiva [2014/67] en el sentido de que prohíben a un Estado miembro imponer a un dueño de obra de ese Estado una retención del pago y la prestación de una fianza por el importe del precio pendiente de la obra contratada, si el prestador de servicios establecido en otro Estado miembro que va a ser sancionado con una multa no está legitimado para impugnar la resolución por la que se exige la fianza en el procedimiento relativo a la prestación de fianza respecto de un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro, y un recurso del dueño de la obra contra dicha resolución carece de efecto suspensivo?

b) ¿Deben interpretarse el artículo 56 TFUE y la Directiva [2014/67] en el sentido de que prohíben a un Estado miembros imponer a un dueño de obra de ese Estado una retención del pago y la prestación de una fianza por el importe del precio pendiente de la obra contratada por el único motivo de que el prestador de servicios está establecido en otro Estado miembro?

c) ¿Deben interpretarse el artículo 56 TFUE y la Directiva [2014/67] en el sentido de que prohíben a un Estado miembro imponer a un dueño de obra de ese Estado una retención del pago y la prestación de una fianza por el importe del precio pendiente de la obra contratada aunque este aún no sea exigible y el importe del precio definitivo de la obra todavía no se haya determinado, debido a la existencia de obligaciones recíprocas y derechos de retención?»

19. Han presentado observaciones escritas Čepelnik, los Gobiernos checo, húngaro, eslovaco, esloveno, austriaco y polaco y la Comisión. Mediante escrito de 15 de diciembre de 2017, el Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 61, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, instó a las partes y a los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia a responder por escrito a las siguientes preguntas antes de la vista:

«1) ¿Es aplicable [la Directiva de Servicios] a resoluciones como las controvertidas en el litigio principal? A este respecto, llama la atención de las partes interesadas sobre el artículo 1, apartado 6, de dicha Directiva.

2) En caso afirmativo, ¿debe interpretarse [la Directiva de Servicios] en el sentido de que se opone a resoluciones como las controvertidas en el litigio principal?»

20. Čepelnik, los Gobiernos checo, francés, eslovaco, esloveno y austriaco y la Comisión respondieron a las preguntas por escrito. Čepelnik, los Gobiernos checo, húngaro, esloveno y austriaco y la Comisión también formularon observaciones orales en la vista celebrada el 26 de enero de 2018.

### III. **Apreciación**

21. Con sus preguntas, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el Derecho de la Unión se opone a que un Estado miembro imponga a un destinatario de servicios una retención de pago y la prestación de una fianza equivalente al saldo pendiente del precio (en lo sucesivo, «medida controvertida») de un servicio prestado, por medio de trabajadores desplazados, por un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro, cuando la medida controvertida tiene por objeto garantizar el pago de una eventual multa que pueda ser impuesta posteriormente al prestador por el Estado miembro de acogida, por un incumplimiento de la legislación laboral de dicho Estado.

22. En particular, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el Derecho de la Unión se opone a la medida controvertida cuando el prestador no dispone de ninguna vía de recurso contra dicha medida, o esta se impone por el mero hecho de que el prestador está establecido en otro Estado miembro, o la medida se impone aunque aún no haya vencido íntegramente el importe contractual y su parte pendiente aún no haya sido determinada en razón de obligaciones recíprocas y derechos de retención.

23. Sin embargo, antes de entrar en el fondo del asunto, es preciso ocuparse en primer lugar de la excepción de inadmisibilidad formulada por el Gobierno austriaco y, a continuación, esbozar brevemente las principales características de la medida controvertida con el fin de determinar las disposiciones del Derecho de la Unión aplicables.

#### ***A. Competencia del Tribunal de Justicia***

24. En sus observaciones, el Gobierno austriaco se opone a la competencia del Tribunal de Justicia, alegando que la respuesta a las cuestiones planteadas no es necesaria para la resolución del litigio principal. En su opinión, dado que la decisión por la que se adoptó la medida controvertida es de carácter administrativo, su validez solo puede ser examinada por un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente no es un tribunal de dicho orden y solo le corresponde conocer de un litigio en materia civil entre Čepelnik y el Sr. Vavti. Dicho órgano jurisdiccional carece por tanto de competencia para anular o modificar la citada resolución.

25. No obstante, según reiterada jurisprudencia, las cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por un órgano jurisdiccional nacional disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta patente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.<sup>4</sup>

26. A este respecto, de la información proporcionada por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que existe una relación clara entre la resolución administrativa que impuso la medida controvertida al Sr. Vavti, por un lado, y el procedimiento civil dirigido al cobro del importe pendiente, iniciado por Čepelnik contra el Sr. Vavti, por otro. El órgano jurisdiccional remitente señala

<sup>4</sup> Véase, en particular, la sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), apartado 20 y jurisprudencia citada.

que, de conformidad con el artículo 7m, apartado 5, de la AVRAG, el pago de la fianza a la autoridad administrativa extinguía la deuda del Sr. Vavti con Čepelnik. Por lo tanto, las cuestiones relativas a la legalidad de la fianza no resultan irrelevantes para la resolución del litigio principal por el órgano jurisdiccional remitente.

27. En consecuencia, el Tribunal de Justicia es competente para responder a las cuestiones planteadas.

### ***B. Medida controvertida***

28. Mediante sus preguntas, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se determine la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una medida nacional como la controvertida. En su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional nacional se refiere, en particular, al artículo 56 TFUE y a las disposiciones de la Directiva 2014/67. Además, algunas de las partes que han formulado observaciones en el presente procedimiento han alegado también que es aplicable la Directiva de Servicios, lo cual ha llevado al Tribunal de Justicia a solicitar a las partes que se pronuncien expresamente al respecto por escrito.

29. En consecuencia, en primer lugar es preciso aclarar qué disposiciones del Derecho de la Unión son aplicables al litigio principal, habida cuenta de las características concretas de la medida controvertida.

30. Esta medida consiste en una resolución adoptada por las autoridades por la que se ordena al destinatario de servicios una retención de pago y la prestación de una fianza, por razón de un eventual incumplimiento, por el prestador del servicio, de las obligaciones derivadas de la legislación laboral nacional. La parte del importe contractual que aún adeudaba el destinatario al proveedor cuando se adoptó la medida controvertida debía abonarse a la Administración, que la retendría a fin de asegurar el pago de las sanciones que *podían* ser impuestas posteriormente a dicho prestador. En realidad, cuando se adoptó la medida, aún no había sido impuesta sanción alguna al prestador.

31. Llegados a este punto, debo señalar que no puede determinarse de forma definitiva si la medida controvertida es (directa o indirectamente) discriminatoria. A este respecto, el Gobierno austriaco sostiene que el artículo 7m de la AVRAG es, *prima facie*, una disposición no discriminatoria, puesto que es aplicable con respecto tanto a los prestadores de servicios establecidos en Austria como a los establecidos en otros Estados miembros.

32. Sin embargo, yo no veo respaldo a dicho argumento en los autos. De hecho, todas las infracciones administrativas que, con arreglo al artículo 7m de la AVRAG, pueden dar lugar a la adopción de la medida controvertida (las infracciones previstas en los artículos 7b, apartado 8; 7i y 7k, apartado 4, de la misma Ley) están relacionadas con el desplazamiento de los trabajadores. Por lo tanto, la medida controvertida parece ir dirigida únicamente a los proveedores de servicios extranjeros.

33. Al serle preguntado en la vista si, con arreglo al Derecho austriaco, en situaciones puramente internas o en caso de infracciones cometidas más frecuentemente por los proveedores de servicios nacionales también era aplicable una medida similar, el Gobierno austriaco inicialmente respondió en sentido afirmativo. Sin embargo, cuando se le preguntó más específicamente y se le solicitaron ejemplos concretos, dicho Gobierno tuvo dificultades para citar las disposiciones legales o para mencionar casos en los que se hubiese aplicado una medida similar en una situación sin elementos transfronterizos. Personalmente, no he encontrado ninguna disposición de la AVRAG, en su versión vigente en el momento de los hechos, que previese una medida equivalente en caso de infracción de normas, salvo las mencionadas en su artículo 7m. A este respecto cabría preguntarse si existe necesidad real de una disposición tan drástica cuando se trata de una situación puramente interna.

34. En cualquier caso, aunque no sea directamente discriminatoria, la medida controvertida sí parece serlo al menos indirectamente. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, en el presente asunto, se consideró que se cumplían las condiciones para su aplicación por el mero hecho de que el prestador de servicios era una empresa eslovena. Si es así, la disposición se aplica en la práctica de forma discriminatoria, pues los prestadores de servicios extranjeros y los prestadores de servicios locales reciben un trato diferente por razón de su lugar de establecimiento. Sin embargo, en la vista, el Gobierno austriaco alegó que en el caso que nos ocupa puede haberse producido simplemente una aplicación errónea del artículo 7m de la AVRAG. A su parecer, el hecho de que el prestador de servicios estuviese establecido en el extranjero no debe ser determinante para la adopción de la medida controvertida.

35. Teniendo en cuenta estas alegaciones, y a pesar de las reservas que aún tengo sobre este punto, voy a seguir adelante con el análisis jurídico partiendo de la premisa de que la medida controvertida no es discriminatoria.

36. En cualquier caso, como acertadamente señala el órgano jurisdiccional remitente, independientemente de que adolezca o no de carácter discriminatorio, una medida de esta índole, por su propia naturaleza, puede, por un lado, disuadir a los clientes austriacos de adquirir servicios de proveedores establecidos en el extranjero y, por otro lado, disuadir a los prestadores establecidos en otros Estados miembros de ofrecer sus servicios en Austria con carácter temporal.

37. En relación con el primer aspecto, es evidente que una medida como la controvertida puede producir una serie de efectos negativos en los clientes que decidan recurrir a los servicios de proveedores extranjeros. En particular, una vez adoptada la medida controvertida, el cliente tiene que adelantar a la Administración el saldo pendiente, en lugar de esperar a que el proveedor termine la prestación del servicio. Por otra parte, el cliente pierde la posibilidad de retener parte del importe adeudado en concepto de compensación por retraso o deficiencias en la conclusión de las obras o en concepto de indemnización por eventuales daños causados por las mismas. El cliente también se expone al riesgo de que, cuando el proveedor tenga conocimiento de la aplicación de la medida, paralice o retrase las obras.

38. En cuanto al segundo aspecto, la medida controvertida hace menos atractiva a las empresas establecidas en el extranjero la prestación de sus servicios en Austria de forma temporal. En efecto, basta con que las autoridades austriacas alberguen una «sospecha razonable» de que un proveedor ha cometido una infracción de determinadas disposiciones de la AVRAG para que pierda el derecho a reclamar a su cliente el importe pendiente del servicio prestado. Por lo tanto, cuando menos, la medida controvertida puede exponer a los prestadores de servicios a un mayor riesgo de retraso en el pago de unos importes que, en la mayoría de los casos, constituyen una parte significativa de la suma total acordada. La medida controvertida también puede tener determinadas consecuencias económicas desfavorables aunque no se haya cometido ninguna infracción, dado que, durante todo el procedimiento sancionador (que puede durar varios años), la fianza permanece en la cuenta de la Administración austriaca, donde, si no me equivoco, no genera interés alguno.

39. Así las cosas, está claro que, en principio, una medida como la controvertida está comprendida en el ámbito de aplicación de las normas del Tratado relativas a la libre prestación de servicios. Además, la Directiva de Servicios en principio también parece pertinente: este instrumento introduce un marco jurídico general que tiene por objeto, entre otros, eliminar los obstáculos a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Véanse, en particular, los considerandos 5 a 7 de la Directiva de Servicios.

40. Por el contrario, no me parecen pertinentes o aplicables otros instrumentos jurídicos a los que hacen alusión también el órgano jurisdiccional remitente o algunas de las partes que han presentado observaciones. En primer lugar, aunque la controversia del procedimiento principal surgió en una situación de desplazamiento de trabajadores, ninguna disposición de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores<sup>6</sup> es directamente pertinente. Dicha Directiva tiene por objeto coordinar las disposiciones nacionales materiales referentes a las condiciones de empleo de los trabajadores desplazados, independientemente de las normas administrativas accesorias destinadas a permitir la comprobación del cumplimiento de dichas condiciones. En consecuencia, dichas medidas pueden ser libremente definidas por los Estados miembros, respetando el Tratado y los principios generales del Derecho de la Unión.<sup>7</sup>

41. En segundo lugar, la Directiva 2014/67, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva [sobre el desplazamiento de trabajadores], que, en principio, habría sido pertinente por su objeto,<sup>8</sup> no es aplicable *ratione temporis* al presente litigio.<sup>9</sup> En efecto, el plazo de transposición de la Directiva expiró el 18 de junio de 2016, mientras que los hechos de que se trata en el litigio principal tuvieron lugar en marzo de 2016. A mi entender, Austria considera que transpuso la Directiva 2014/67 mediante la Ley contra el *Dumping* Salarial y Social, de 13 de junio de 2016, que entró en vigor el 1 de enero de 2017, pues es la Ley que se notificó a la Comisión como medida de transposición de la Directiva.

42. Por lo tanto, la cuestión clave en este contexto es determinar si la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una medida como la controvertida en el litigio principal debe examinarse en virtud de las disposiciones del Tratado sobre el mercado interior o a la luz de las disposiciones de la Directiva de Servicios.

### C. ¿El artículo 56 TFUE o la Directiva de Servicios?

43. Desde la sentencia *Rina Services*,<sup>10</sup> el Tribunal de Justicia ha aplicado reiteradamente las normas establecidas en la Directiva de Servicios como el marco jurídico de referencia para determinar la compatibilidad de las medidas nacionales con la libre circulación de servicios cuando, *ratione materiae*, las medidas estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho instrumento jurídico, sin examinarlas a la luz de los artículos 49 TFUE o 56 TFUE.

44. A este respecto la cuestión clave es, por lo tanto, si una medida como la controvertida está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios.

6 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 1997, L 18, p. 1).

7 Véase la sentencia de 3 de diciembre de 2014, *De Clercq y otros* (C-315/13, EU:C:2014:2408), apartado 47 y jurisprudencia citada.

8 De conformidad con su artículo 1, apartado 1, dicha Directiva establece «un marco común de un conjunto de disposiciones, medidas y mecanismos de control apropiados que son necesarios para una mejor y más uniforme transposición, aplicación y cumplimiento en la práctica de la Directiva [sobre el desplazamiento de trabajadores], incluyendo medidas para prevenir y sancionar cualquier abuso y elusión de las normas aplicables». El objetivo que se persigue es garantizar que se respete un nivel apropiado de protección de los derechos de los trabajadores desplazados para la prestación de servicios transfronteriza, facilitando al mismo tiempo el ejercicio de la libre prestación de servicios a los prestadores de los mismos y promoviendo la competencia leal entre ellos.

9 Véase, en este sentido, la sentencia de 3 de diciembre de 2014, *De Clercq y otros* (C-315/13, EU:C:2014:2408), apartados 49 a 51. Por otra parte, las disposiciones de la Directiva 2014/67 serán aplicables con respecto a la ejecución de la cuantía de la sanción que supere la cantidad cubierta por la medida controvertida.

10 Sentencia de 16 de junio de 2015, *Rina Services y otros* (C-593/13, EU:C:2015:399), apartados 23 y siguientes. Véanse también, en este sentido, las sentencias de 30 de enero de 2018, *X y Visser* (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartado 137, y de 23 de febrero de 2016, *Comisión/Hungría* (C-179/14, EU:C:2016:108), apartado 118.

45. La Directiva de Servicios se aplica, en principio, a toda clase de actividades de servicios<sup>11</sup> y con respecto a todos los tipos de medidas nacionales que pueden restringir la libre circulación de los servicios,<sup>12</sup> salvo las actividades y los tipos de medidas nacionales que están expresamente excluidos de su ámbito de aplicación.<sup>13</sup> En particular, los servicios de construcción (que es la actividad de que se trata en el litigio principal) están expresamente mencionados en el considerando 33 de la Directiva de Servicios, dentro de la lista de ejemplos de las actividades cubiertas por dicha Directiva.

46. Asimismo, la Directiva de Servicios enumera, en su artículo 1, determinados ámbitos de los que «no trata» o a los que «no afecta».

47. Invocando esta última disposición, el Gobierno austriaco alegó que la Directiva de Servicios no es aplicable al procedimiento principal, pues la medida controvertida se inscribe en el marco de su legislación laboral nacional, que, con arreglo al artículo 1, apartado 6 de la Directiva, no está comprendida en su ámbito de aplicación.

48. Es necesario, pues, examinar la fundamentación de este argumento, para lo cual parece útil explicar cuál es, a mi juicio, el sentido del artículo 1, apartado 6, de la Directiva de Servicios.

### *1. La excepción del Derecho laboral*

49. Con arreglo a su artículo 1, apartado 6, la Directiva de Servicios «no afecta al *Derecho laboral*, es decir, a cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo o de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo, o las relaciones entre empleadores y trabajadores, que los Estados miembros apliquen de acuerdo con la legislación nacional conforme al Derecho [de la Unión].»<sup>14</sup> Esta disposición debe leerse a la luz del considerando 14 de la Directiva, que presenta el siguiente tenor: «La presente Directiva no afecta a las condiciones de trabajo, incluidos los períodos máximos de trabajo y períodos mínimos de descanso, la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas, las cuantías de salario mínimo, la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo, que los Estados miembros apliquen de acuerdo con el Derecho [de la Unión], ni tampoco afecta a las relaciones entre los interlocutores sociales, incluido el derecho de negociar y celebrar convenios colectivos, el derecho de huelga y de emprender acciones sindicales, de acuerdo con la legislación y las prácticas nacionales que respetan el Derecho [de la Unión] [...]».

50. Ante todo, en dichas disposiciones no se afirma que el campo del Derecho laboral esté, en su conjunto, excluido del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios. En efecto, como ya he señalado, los campos del Derecho (por ejemplo, el tributario) o las actividades económicas (por ejemplo, los servicios sanitarios) que están en su totalidad excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva son los enumerados en el artículo 2, que efectivamente lleva por título «*Ámbito de aplicación*» y donde se afirma expresamente que la Directiva de Servicios «no se aplicará» a los campos y actividades allí enumerados.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Véanse, en particular, los artículos 2, apartado 1, y artículo 4, punto 1, de la Directiva de Servicios.

<sup>12</sup> Véase, en particular, el artículo 4, punto 7, de la Directiva de Servicios.

<sup>13</sup> Véase el artículo 2, apartados 2 y 3, respectivamente, de la Directiva de Servicios.

<sup>14</sup> La cursiva es mía.

<sup>15</sup> La cursiva es mía.

51. El artículo 1 de la Directiva de Servicios, por el contrario, se refiere al «objeto» de la Directiva y establece, en particular, los campos del Derecho que no se ven «afectados» por dicho instrumento. En mi opinión, este requisito debe entenderse en el sentido de que las disposiciones de la Directiva se han de interpretar y aplicar de forma que no limite los derechos, libertades o facultades de que disfrutaran, bien los particulares (por ejemplo, el ejercicio de los derechos fundamentales) o bien los Estados miembros (por ejemplo, para definir lo que consideran servicios de interés económico general o para regular los ámbitos del Derecho penal o del Derecho laboral), a que se refiere su artículo 1.<sup>16</sup>

52. En efecto, de los antecedentes de la Directiva de Servicios se deduce que el legislador de la Unión pretendía evitar que este instrumento alentase en el plano legislativo una competición a la baja en lo que respecta a las normas sociales y laborales.<sup>17</sup> Por lo tanto, en otras palabras, la Directiva de Servicios no impide a los Estados miembros aplicar sus normas laborales a situaciones que, de no existir dichas normas, habrían quedado desplazadas por ese instrumento.

53. La Directiva, sin embargo, supedita dicha facultad al cumplimiento de una condición. Como se indica expresamente tanto en el artículo 1, apartado 6, como en el considerando 14 de la Directiva de Servicios, el hecho de que la Directiva no afecta al Derecho laboral de los Estados miembros se reconoce únicamente en la medida en que la legislación nacional pertinente sea «conforme al Derecho [de la Unión]». Por lo tanto, lejos de dar a los Estados miembros carta blanca para aplicar su Derecho laboral con independencia de su posible impacto sobre el mercado interior, la Directiva de Servicios solo prevé una excepción limitada. Otros principios y normas relativos al mercado interior (ya estén incluidos en actos de Derecho primario o de Derecho derivado) siguen siendo aplicables a la legislación laboral de cada Estado miembro.

54. Dicho esto, a continuación procede analizar la cuestión de si una medida como la controvertida en el litigio principal está comprendida dentro de la excepción del «Derecho laboral» de la Directiva de Servicios.

## 2. Naturaleza de la medida controvertida

55. Llegados a este punto, debo señalar que, a mi juicio, el concepto de «Derecho laboral» solo puede ser un concepto del Derecho de la Unión. De lo contrario, el alcance de la Directiva podría variar de unos Estados miembros a otros, en función de la definición formal de «Derecho laboral» adoptada por cada uno de ellos.

56. Esta postura queda corroborada asimismo por el tenor de la Directiva. El artículo 1, apartado 6, de la Directiva de Servicios incluye una explicación de lo que dicho concepto comprende: «cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo o de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo, o las relaciones entre empleadores y trabajadores». Tal y como deja claro el considerando 14, las condiciones de empleo y trabajo incluyen aspectos como «los períodos máximos de trabajo y períodos mínimos de descanso, la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas,

<sup>16</sup> Esta interpretación se ve confirmada por el hecho de que el artículo 1, apartado 7, afirma que la Directiva «no afecta al ejercicio de los derechos fundamentales». Sin embargo, huelga decir que los derechos conferidos por la Directiva de Servicios pueden tener efectos sobre el ejercicio de determinados derechos fundamentales (especialmente los de carácter económico) reconocidos por la legislación nacional y por el Derecho de la Unión.

<sup>17</sup> El considerando 58 de la propuesta inicial de directiva de la Comisión [COM(2004) 2 final, p. 3, conocida en la doctrina jurídica como «borrador Bolkestein»] se limitaba a afirmar que «la presente Directiva no tiene por objeto tratar de las cuestiones de Derecho laboral como tales». Sin embargo, algunos intervinientes adujeron que una disposición de este tipo podría socavar los niveles de protección social y el ejercicio de los derechos fundamentales de negociación y acción colectiva. En respuesta a estas preocupaciones, la propuesta modificada de directiva de la Comisión [COM(2006) 160 final, conocida en la doctrina jurídica como «borrador McCreevy»] introdujo, en particular, la excepción actual del artículo 1, apartado 6. Posteriormente, el proyecto de disposición fue adoptado como tal en la Directiva de Servicios. Véase el análisis de Flower, J., «Negotiating European Legislation: The Services Directive», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 9, Hart Publishing, 2007, pp. 217 a 238.

las cuantías de salario mínimo». Ese mismo considerando explica también que la expresión «relaciones entre empleadores y trabajadores» comprende las «relaciones entre los interlocutores sociales», lo que incluye aspectos como «el derecho de negociar y celebrar convenios colectivos, el derecho de huelga y de emprender acciones sindicales».

57. El tenor del artículo 1, apartado 6, de la Directiva de Servicios, especialmente si se comparan las diferentes versiones lingüísticas de la Directiva,<sup>18</sup> también sugiere que la lista de los aspectos incluidos en él es exhaustiva. Esto resulta tanto más apropiado, a mi juicio, cuanto que la definición que contienen el artículo 1, apartado 6, y el considerando 14 parece suficientemente amplia como para abarcar casi todos, si no todos, los aspectos que generalmente se entienden como de Derecho laboral en la Unión y a escala internacional.<sup>19</sup>

58. Sin embargo, esto no significa que (como alegan algunas de las partes que han presentado observaciones en el presente procedimiento) solo las normas *sustantivas* del Derecho laboral (en el sentido de normas que establecen derechos y obligaciones) estén comprendidas en dicho concepto. Considero que el concepto de «Derecho laboral» debe incluir también las normas *sancionadoras* y *procesales específicas* de ese campo. La capacidad de un Estado miembro de aplicar su Derecho laboral a situaciones que, en principio, podrían estar reguladas por la Directiva de Servicios ha de extenderse necesariamente a la facultad de aplicar normas cuyo objetivo específico sea garantizar que el cumplimiento de las normas laborales sustantivas sea eficaz, verificable y exigible.

59. Sin embargo, no me parece que ese sea el caso del artículo 7m de la AVRAG, por mucho que la AVRAG sea, en general, un instrumento que forme parte del Derecho laboral austriaco.

60. En mi opinión, la medida controvertida no puede considerarse amparada por la excepción prevista en la Directiva de Servicios para el «Derecho laboral». La medida que allí se contempla se impone cuando aún no se ha comprobado ninguna infracción de la legislación laboral y, lo que es más importante, no se le impone al autor de la supuesta infracción, sino a la otra parte contractual. La situación jurídica de este último, a quien la medida controvertida afecta de manera directa e inmediata, normalmente no se rige por las normas de Derecho laboral, ya que, al menos en lo que respecta a esta situación, no es ni el empleador ni el empleado. Además, los fondos recaudados con la medida controvertida no se destinan a la protección de trabajadores ni a ningún otro objetivo social.

61. Como han señalado muchas de las partes que han presentado observaciones en el presente litigio, el objetivo legal de la medida controvertida es garantizar, en beneficio del Tesoro Público, la ejecución de las sanciones que las autoridades públicas puedan imponer en el futuro a un prestador de servicios. Al imponer dicha medida, las autoridades austriacas ejercen sus competencias policiales y administrativas. Como se ha mencionado anteriormente, los efectos de la medida, lejos de limitarse a incitar a los proveedores de servicios a cumplir la legislación laboral, van mucho más allá, llegando a disuadirles de la prestación transfronteriza de servicios.

18 Por ejemplo: «labour law, *that is*» (versión inglesa); «das Arbeitsrecht, *d.h.*» (versión alemana); «droit du travail, *à savoir*» (versión francesa); «legislazione del lavoro, *segnatamente*» (versión italiana); «derecho laboral, *es decir*» (versión española); «het Arbeidsrecht, *dat wil zeggen*» (versión neerlandesa); «legislação laboral, *ou seja*» (versión portuguesa) «työoikeuteen, *toisin sanoen*» (versión finesa) y «arbetsrätten, *dvs.*» (versión sueca). La cursiva es mía.

19 Véanse, por ejemplo, los artículos 27 a 33 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y los artículos 151 TFUE a 160 TFUE. Véase también la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (adoptada en la sesión del Consejo celebrada en Estrasburgo el 9 de diciembre de 1989) y la Carta Social Europea del Consejo de Europa (firmada en Turín el 18 de octubre de 1961). Más recientemente, véanse los principios del pilar europeo de derechos sociales (proclamación interinstitucional efectuada por la Comisión, el Consejo y el Parlamento en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017).

62. Por lo tanto, tal medida no puede considerarse parte del «Derecho laboral» de un Estado miembro en el sentido de la Directiva de Servicios. A mi juicio, esta conclusión se ve indirectamente confirmada por las consideraciones del Tribunal de Justicia en el asunto *De Clercq*, en el que dicho tribunal declaró que el concepto de «condiciones de trabajo y empleo» de los trabajadores desplazados en el sentido de la Directiva 96/71 no puede extenderse también a las normas administrativas destinadas a permitir a las autoridades comprobar el cumplimiento de las disposiciones sobre las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores desplazados.<sup>20</sup>

63. A la luz de lo anterior, examinaré la compatibilidad de una medida como la controvertida atendiendo principalmente a las disposiciones de la Directiva de Servicios. No obstante, por si el Tribunal de Justicia no estuviera de acuerdo conmigo sobre la aplicabilidad de dicha Directiva en el litigio principal, posteriormente examinaré también la medida controvertida a la luz del artículo 56 TFUE.

#### ***D. Compatibilidad de la medida controvertida con el Derecho de la Unión***

##### *1. Artículos 16 y 19 de la Directiva de Servicios*

64. Los artículos 16 y 19 de la Directiva de Servicios se incluyen en el capítulo IV de la Directiva, titulado «Libre circulación de servicios». El artículo 16 establece los principios fundamentales en este campo, centrándose en concreto en las restricciones que pueden afectar a los prestadores de servicios, mientras que el artículo 19 se refiere a las restricciones que pueden afectar a los destinatarios de servicios.

65. Considero que ambas disposiciones son pertinentes con respecto a la medida controvertida. Como he expuesto en los puntos 36 a 38 de las presentes conclusiones, dicha medida, por su propia naturaleza, por un lado, parece que puede disuadir a los clientes austriacos de adquirir servicios de proveedores establecidos en el extranjero y, por otro lado, puede disuadir a los prestadores establecidos en otros Estados miembros de ofrecer sus servicios en Austria con carácter temporal.

66. Por lo tanto, la medida controvertida constituye una *restricción* que en principio está prohibida por los artículos 16 y 19 de la Directiva de Servicios. A continuación procede analizar la cuestión de si, no obstante, tal medida puede estar justificada. Para hacerlo, considero necesario aclarar el significado y alcance de los artículos 16 y 19 de la Directiva de Servicios. Empezaré por examinar el primero de ellos, lo que, a su vez, me llevará a examinar el segundo.

##### *(a) Interpretación correcta de los artículos 16 y 19*

67. El artículo 16 es probablemente la disposición más controvertida de la Directiva de Servicios y, sin duda, una de las de más oscuro significado.<sup>21</sup> Esto se debe principalmente al hecho de que, en su versión definitiva, el artículo 16 modificó sustancialmente la disposición que recogía al principio la primera propuesta de la Comisión. En efecto, la propuesta de 2004<sup>22</sup> incluía en el proyecto del artículo 16 el «principio del país de origen» y una lista de excepciones. Pero la inclusión de este

20 Sentencia de 3 de diciembre de 2014, *De Clercq y otros* (C-315/13, EU:C:2014:2408), apartados 42 a 48.

21 Véase Barnard, C.: «Unravelling the Services Directive», *Common Market Law Review*, vol. 45, 2008, pp. 323 a 394, especialmente p. 360.

22 Citada en la nota 17.

principio en la propuesta de Directiva suscitó un debate en toda Europa y fue criticada por algunos grupos de interés, supuestamente por «abrir las puertas» al «*dumping* social».<sup>23</sup> En consecuencia, la propuesta modificada de la Comisión, presentada en 2006,<sup>24</sup> eliminó el principio del país de origen y alteró en gran medida la redacción del artículo 16.

68. El artículo 16 de la Directiva de Servicios, en su forma definitiva, suscita una serie de cuestiones interpretativas. A los efectos del presente procedimiento, sin embargo, solo es preciso abordar una de ellas: si puede estar justificada una medida que entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 16 y, en caso afirmativo, por qué motivos y en qué condiciones.

69. A este respecto, procede señalar que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva de Servicios establece los principios generales de la libre prestación de servicios, concretando y desarrollando la regla fundamental consagrada en el artículo 56 TFUE. En particular, exige a los Estados miembros que respeten el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos. En consecuencia, el Estado miembro de acogida debe garantizar la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio. Solo pueden estar justificados los requisitos nacionales que respeten los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

70. A su vez, el artículo 16, apartado 3, de la Directiva de Servicios limita únicamente a cuatro las posibles justificaciones: las mencionadas en el artículo 52 TFUE y la protección del medio ambiente. Dicho apartado también incluye una excepción para las «disposiciones nacionales en materia de condiciones de empleo», como concreción de la excepción más general prevista en el artículo 1, apartado 6, de la Directiva de Servicios.

71. Un asunto espinoso lo constituye la cuestión de si el artículo 16, apartado 2, de la Directiva de Servicios contiene una «lista negra» de requisitos nacionales (en el sentido de requisitos que nunca pueden estar justificados) o simplemente enumera ejemplos de requisitos *especialmente sospechosos* que, no obstante, pueden estar justificados en circunstancias excepcionales, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 16, apartados 1 y 3.<sup>25</sup> Dos Abogados Generales han adoptado posturas diferentes sobre esta cuestión en asuntos anteriores,<sup>26</sup> y también la doctrina parece dividida.<sup>27</sup>

72. Y es comprensible. De hecho, existen argumentos en apoyo de las dos lecturas de la disposición.

73. Por una parte, la estructura del artículo 16 de la Directiva de Servicios parece sugerir que los requisitos mencionados en el apartado 2 de la misma no pueden estar prohibidos *per se*. En efecto, resultaría difícil explicar que el legislador hubiese incluido una lista negra en un apartado específico (apartado 2) ubicado entre dos apartados (apartados 1 y 3) que establecen las condiciones para la justificación de requisitos nacionales. Lo lógico sería que una lista negra se situase bien al principio o bien al final del artículo 16 o, mejor aún, en una disposición distinta y específica. Es lo que sucede, por ejemplo, con los requisitos nacionales que afectan a la libertad de establecimiento, de los cuales se

23 Véase, por ejemplo, Craufurd Smith, R., «Old wine in new bottles? From the “country of origin principle” to “freedom to provide services” in the European Community Directive on services in the internal market», *Mitchell Working Paper Series*, 2007, p. 2.

24 Citada en la nota 17.

25 La cuestión se planteó también en un asunto previo, pero el Tribunal de Justicia no tuvo que pronunciarse sobre este tema: véase la sentencia de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría (C-179/14, EU:C:2016:108), apartado 116.

26 Compárense las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Rina Services y otros (C-593/13, EU:C:2015:159), puntos 34 y siguientes, con las presentadas por el Abogado General Bot en el asunto Comisión/Hungría (C-179/14, EU:C:2015:619), puntos 153 y siguientes.

27 Compárense Barnard, C., *ibid.*, nota 21, pp. 364 y 365, con las obras citadas en la nota 57 de las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Comisión/Hungría (C-179/14, EU:C:2015:619).

ocupan dos disposiciones distintas: los «incluidos en la lista negra» del artículo 14 y los que están sujetos a un mecanismo de evaluación y justificación del artículo 15. Además, el artículo 16, apartado 2, tampoco indica explícitamente que se aplique «sin perjuicio» de lo dispuesto en el apartado anterior.

74. Por otra parte, sin embargo, la extraña estructura del artículo 16 de la Directiva de Servicios se explica por su (ya mencionada) turbulenta historia preparatoria.<sup>28</sup> Pero, sobre todo, considero que son más contundentes los argumentos que sostienen la postura de que los requisitos mencionados en el apartado 2 de la Directiva están prohibidos *per se*. Para empezar, los términos del artículo 16, apartado 2, son muy claros cuando afirman que «los Estados miembros *no podrán* restringir la libre prestación de servicios por parte de un prestador establecido en otro Estado miembro, mediante la imposición de *los siguientes* requisitos:»<sup>29</sup> Así pues, el artículo 16, apartado 2, se hace eco de la redacción del artículo 14 de la misma Directiva, respecto del cual el Tribunal de Justicia ha declarado que «no puede ser objeto de justificación».<sup>30</sup>

75. Además, si el legislador solamente hubiese querido enumerar ejemplos de requisitos nacionales que, al igual que los contemplados por las normas generales de los apartados 1 y 3 del artículo 16, en principio estuviesen prohibidos pero que fuesen susceptibles de justificación, probablemente habría incluido en el párrafo introductorio del artículo 16, apartado 2, de la Directiva de Servicios términos tales como «en especial» o «en particular», como lo ha hecho en otras disposiciones de la misma Directiva.<sup>31</sup> En consecuencia, el carácter «cerrado» de la lista que figura en el artículo 16, apartado 2, apunta a favor de una enumeración de los requisitos injustificables, que son, por tanto, diferentes de los sujetos a las normas (generales) de los apartados 1 y 3.

76. Por otra parte, los requisitos enumerados en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva de Servicios parecen inspirarse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la que fueron calificados de especialmente perjudiciales para la libre prestación de servicios.<sup>32</sup> Ciertamente, no resulta fácil imaginar situaciones en las que un Estado miembro puede invocar válidamente que ha tenido que aplicar estos tipos de requisitos.

77. Por último, lo que es más importante: los requisitos que prohíbe imponer el artículo 16, apartado 2, de la Directiva de Servicios incluyen, en la letra g), «las restricciones de la libre circulación de servicios contempladas en el artículo 19» de la misma Directiva. Esta última disposición, como se ha expuesto en el punto 64 de las presentes conclusiones, se refiere a requisitos nacionales que restrinjan el derecho de los destinatarios a recibir servicios de prestadores establecidos en el extranjero. A mi parecer, el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Rina Services* para llegar a la conclusión de que los requisitos enumerados en el artículo 14 de la Directiva de Servicios no pueden justificarse en ningún caso también es aplicable con respecto al artículo 19 de la misma Directiva. En efecto, al igual que la primera, esta última disposición también lleva por título «restricciones prohibidas» y no contiene ninguna expresión en el sentido de que los Estados miembros pueden justificar tales restricciones.<sup>33</sup>

28 Véase el punto 67 de las presentes conclusiones.

29 La cursiva es mía. Si bien esta disposición no está redactada de la misma forma en las distintas versiones lingüísticas de la Directiva, no he encontrado ninguna que respalde una visión menos restrictiva de esta cuestión.

30 Sentencia de 16 de junio de 2015, *Rina Services* y otros (C-593/13, EU:C:2015:399), apartado 28.

31 Véanse, por ejemplo, los artículos 17 y 19. En aras de la exhaustividad, he de señalar que la versión italiana del artículo 16, apartado 2, incluye, antes de la lista de requisitos prohibidos, la expresión «*in particolare*», aunque no he encontrado una expresión similar en ninguna otra de las versiones de la Directiva que he examinado.

32 Véanse las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto *Comisión/Hungría* (C-179/14, EU:C:2015:619), puntos 153 y 154 y jurisprudencia citada.

33 Sentencia de 16 de junio de 2015, *Rina Services* y otros (C-593/13, EU:C:2015:399), apartado 30.

78. Es cierto que el artículo 19 de la Directiva de Servicios menciona únicamente dos categorías de requisitos y claramente califica esta lista como no exhaustiva. Por lo tanto, el carácter abierto de esta disposición podría verse como un indicio de que las restricciones mencionadas no están prohibidas *per se*. Sin embargo, a mi juicio, esta consideración no es suficiente para cuestionar el hecho de que el artículo 19 está destinado a prohibir completamente toda restricción impuesta por un Estado miembro a los destinatarios de los servicios. Debe tenerse en cuenta que es sucede pocas veces que la legislación de un Estado miembro restrinja la posibilidad de que los clientes nacionales reciban servicios de proveedores establecidos en el extranjero. Por lo tanto, el alcance del artículo 19 es bastante limitado.

79. Por consiguiente, si el artículo 19 de la Directiva de Servicios constituye una lista negra, el artículo 16, apartado 2, de la misma Directiva, que se remite expresamente a él, ha de ser una disposición de la misma naturaleza.

80. Así las cosas, considero que las medidas nacionales que restrinjan el derecho de los prestadores de servicios en principio pueden justificarse únicamente por los motivos y con arreglo a las condiciones que se establecen en el artículo 16, apartados 1 y 3 de la Directiva de Servicios, o estar amparadas por las excepciones de los artículos 17 y 18 de la misma Directiva.<sup>34</sup> No obstante, las medidas nacionales correspondientes a las mencionadas en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva de Servicios solo pueden introducirse o mantenerse si están comprendidas en los artículos 17 y 18 de dicha Directiva. Por el contrario, de conformidad con el artículo 19 de la Directiva de Servicios, las medidas nacionales que restrinjan los derechos de los destinatarios de los servicios, en principio, no pueden justificarse.

#### *(b) Conclusiones*

81. A la luz de lo que antecede, considero que una medida como la controvertida en el presente asunto es incompatible con los artículos 16 y 19 de la Directiva de Servicios.

82. En efecto, por las razones expuestas en los puntos 36 y 37 de las presentes conclusiones, la medida controvertida constituye una restricción también para el destinatario de los servicios y, por consiguiente, incurre en las prohibiciones establecidas en los artículos 16, apartado 2, letra g), y 19 de la Directiva de Servicios. No obstante, también he explicado que, en lo que respecta a los requisitos contemplados en dichas disposiciones, en principio no cabe justificación alguna.

83. Partiendo de las reflexiones expuestas, llego a la conclusión de que procede responder a las cuestiones planteadas que los artículos 16 y 19 de la Directiva de Servicios se oponen a que un Estado miembro imponga a un destinatario de servicios una retención del pago y la prestación de una fianza por el importe del precio pendiente de un servicio prestado, mediante trabajadores desplazados, por un prestador establecido en otro Estado miembro, cuando el objetivo de la medida consista en asegurar el cobro de la multa que pueda imponer posteriormente el Estado miembro de acogida al prestador de servicios por una infracción del Derecho laboral de dicho Estado.

#### *2. Artículo 56 TFUE*

84. En mi opinión, la respuesta a las cuestiones planteadas no sería diferente aunque el Tribunal de Justicia considerase que las disposiciones de la Directiva de Servicios no son aplicables al procedimiento principal y, en consecuencia, examinase la compatibilidad de una medida como la controvertida con el artículo 56 TFUE.

<sup>34</sup> Son disposiciones referidas, respectivamente, a «excepciones adicionales a la libre prestación de servicios» (como, por ejemplo, los servicios de interés económico general que se presten en otro Estado miembro, entre otros sectores, en el postal, el de la electricidad, el de distribución de agua y el de tratamiento de residuos) y a «excepciones en casos individuales» (en relación con medidas relativas a la seguridad de los servicios).

(a) *Existencia de una restricción*

85. Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que el artículo 56 TFUE no solo exige eliminar toda discriminación por razón de la nacionalidad en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro, sino también suprimir cualquier restricción de la libertad de prestación de servicios, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos ventajosas las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos.<sup>35</sup>

86. Como he expuesto en los puntos 36 a 38 de las presentes conclusiones, la medida controvertida puede restringir los derechos que se derivan del artículo 56 TFUE para los prestadores y los destinatarios de los servicios.

87. Por lo tanto, queda por examinar si dicha restricción puede *justificarse*.

(b) *Sobre la eventual justificación*

88. A este respecto procede recordar que, dado que la libre prestación de servicios constituye uno de los principios fundamentales de la Unión, una restricción a dicha libertad solo puede admitirse cuando persiga un objetivo legítimo compatible con los Tratados y esté justificada por razones imperiosas de interés general, si bien, en tal caso, debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y no ir más allá de lo necesario para lograrlo.<sup>36</sup>

89. A este respecto quisiera observar, en primer lugar, que el objetivo de permitir a las autoridades nacionales verificar y hacer cumplir la legislación laboral nacional adoptada para proteger a los trabajadores y evitar la competencia desleal y el *dumping* social (que es la justificación invocada por el Gobierno austriaco) constituye una *razón imperiosa* de interés general que puede justificar una restricción a la libre prestación de servicios.<sup>37</sup>

90. Respecto a la adecuación de una medida como la controvertida para alcanzar ese objetivo, quisiera señalar lo siguiente. Es cierto que, al hacer más difícil que los empresarios puedan eludir el pago de las multas que se les podrían imponer por la infracción de determinadas normas laborales, la medida controvertida puede favorecer el cumplimiento de dichas normas.

91. No obstante, cabe preguntarse si la medida controvertida persigue de forma *auténtica y coherente* el objetivo invocado por el Gobierno austriaco. En efecto, la medida controvertida se impone para garantizar el pago de sanciones por infracciones que pueden ser meramente formales y cuyas consecuencias negativas pueden ser muy limitadas, mientras que (si lo he entendido correctamente) no es aplicable respecto a las infracciones de la legislación laboral que acarrear consecuencias más graves para los trabajadores: por ejemplo, no respetar de los derechos a la baja por enfermedad o de maternidad, las vacaciones anuales retribuidas, los períodos mínimos de descanso o las cuantías de salario, o incumplir las normas sanitarias, de seguridad y de higiene en el trabajo.

92. Sin embargo, independientemente de este aspecto, considero que la medida controvertida es, en cualquier caso, desproporcionada, pues *va más allá* de lo necesario para alcanzar el objetivo propuesto. Varias razones avalan esta postura.

35 Véanse, en particular, las sentencias de 18 de julio de 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498), apartado 35, y de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros (C-98/14, EU:C:2015:386), apartado 35.

36 Véase, en particular, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), apartado 101 y jurisprudencia citada.

37 Véanse, en ese sentido, las sentencias de 12 de octubre de 2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610), apartados 35 y 41, y de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Bélgica (C-577/10, EU:C:2012:814), apartado 45.

(c) *Proporcionalidad*

93. En primer lugar, se ha de tener en cuenta que, conforme a reiterada jurisprudencia, cuando un Estado miembro invoque razones imperiosas de interés general para justificar una normativa que puede obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios, dicha justificación debe interpretarse a la luz de los principios generales del Derecho de la Unión, y especialmente de los derechos fundamentales actualmente garantizados por la Carta. De este modo, la normativa nacional de que se trate solo podrá acogerse a las excepciones establecidas si es conforme a los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia.<sup>38</sup>

94. En el caso de autos, considero especialmente relevantes dos disposiciones de la Carta: el artículo 47 («Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial») y el artículo 48 («Presunción de inocencia y derechos de la defensa»). La medida controvertida suscita cuestiones respecto a ambos.

95. Por un lado, con arreglo al artículo 48 de la Carta, cuando las autoridades nacionales actúen en el ámbito del Derecho de la Unión, se debe conceder al destinatario de una decisión lesiva la posibilidad de presentar sus observaciones antes de que se adopte la decisión, con el fin de permitir que la autoridad administrativa competente tenga en cuenta de forma efectiva toda la información pertinente. En particular, el destinatario debe tener ocasión de corregir cualquier error cometido por la autoridad o de presentar información favorable a la adopción o no adopción de la decisión o favorable a que esta tenga un contenido específico. Este derecho debe garantizarse aun cuando la legislación nacional aplicable no establezca expresamente ningún requisito formal específico a tal efecto.<sup>39</sup>

96. En el caso que nos ocupa, el destinatario formal de la medida controvertida era el Sr. Vavti. Sin embargo, es innegable que la medida también afectaba directa e inmediatamente a la situación jurídica de Čepelnik, al restringir sustancialmente sus derechos derivados del contrato con el Sr. Vavti. Sin embargo, Čepelnik nunca fue oída antes de la adopción de la medida controvertida.

97. Por otra parte, la medida controvertida también parece ignorar las exigencias derivadas del artículo 47 de la Carta, en virtud de las cuales toda decisión adoptada por las autoridades administrativas debe ser impugnante ante un órgano jurisdiccional que pueda examinar las cuestiones de hecho y de Derecho invocadas por el recurrente. En particular, cualquier persona debe tener derecho a iniciar un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales para impugnar la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otro acto nacional por los que se le aplique un acto de la propia Unión.<sup>40</sup>

98. Al respecto, observo que no está claro si una empresa que se encuentre en la situación de Čepelnik tiene derecho a presentar un recurso de anulación contra la medida controvertida ante un tribunal austriaco. En la resolución de remisión se da a entender que no es posible, impresión que comparte también Čepelnik, mientras que el Gobierno austriaco afirma que sí lo es.<sup>41</sup> Por lo tanto, la situación

38 Véase, por ejemplo, la sentencia de 30 de abril de 2014, Pflieger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), apartado 35 y jurisprudencia citada.

39 Véase en particular la sentencia de 19 de febrero de 2009, Kamino International Logistics (C-376/07, EU:C:2009:105), apartados 37 a 39.

40 Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 31 y la jurisprudencia citada.

41 Observo que, en apoyo de su tesis, el Gobierno austriaco solo pudo citar un caso en el que un tribunal de apelación concedió la condición de parte en el procedimiento al prestador del servicio, modificando la resolución judicial de primera instancia en que se le había denegado dicha condición. No obstante, Čepelnik citó otro asunto en que una posición similar fue rechazada por otro tribunal de apelación, así como un asunto (aún pendiente) en que la Administración austriaca ha alegado que el prestador de servicios no tiene derecho a impugnar una medida como la controvertida. Más revelador es aún que, como ha alegado Čepelnik ante el Tribunal de Justicia, en su caso el órgano jurisdiccional nacional competente, a pesar del tiempo transcurrido, aún no ha adoptado una decisión sobre si dicha empresa está legitimada para recurrir la medida controvertida.

es, cuando menos, ambigua. En cualquier caso, no veo cómo puede ser debidamente ejercido el derecho a la tutela judicial efectiva cuando (como sucedió en el caso de Čepelnik) el prestador del servicio ni siquiera fue puntualmente informado por la Administración austriaca sobre la adopción de la medida controvertida.

99. Obviamente, tampoco satisface la exigencia de la Carta el hecho de que la medida controvertida pueda ser impugnada por el destinatario de los servicios. En efecto, dado que la prestación de la fianza extingue su deuda frente al prestador del servicio, el cliente podría a menudo no tener interés en iniciar un procedimiento que también le costaría dinero, tiempo y energía.

100. En segundo lugar, conviene subrayar que, según el órgano jurisdiccional remitente, la medida controvertida se impuso únicamente fundamentándose en que Čepelnik no está establecida en Austria, motivo que llevó a la Administración a presumir que la sanción que se imponga eventualmente en el futuro sería imposible o excesivamente difícil de ejecutar.

101. Por consiguiente, al menos en relación con el caso que nos ocupa, la posición adoptada por defecto por las autoridades austriacas era que el mero hecho de que una empresa esté establecida en el extranjero justifica la adopción de la medida controvertida. Yo no veo cómo se puede justificar la adopción de una medida restrictiva *de forma general y preventiva* a (potencialmente) cualquier proveedor de servicios no establecido en Austria.<sup>42</sup> Su aplicación automática e incondicional no permite tener debidamente en cuenta las circunstancias individuales de cada proveedor, a pesar del hecho evidente de que no todos los proveedores registrados en el extranjero se encuentran en una situación similar. En particular, no puede presumirse que todos ellos vayan a intentar aprovecharse de los obstáculos administrativos que plantea la ejecución transfronteriza de la sanción para eludirla.<sup>43</sup> Sin duda ha de haber empresas extranjeras que, debido a su tamaño, su reputación, su situación financiera y, sobre todo, su clientela en Austria, prefieran pagar la sanción impuesta en lugar de intentar eludir el Derecho austriaco. No le ha de corresponder al prestador de servicios desvirtuar la presunción realizada por las autoridades nacionales, en particular porque ni siquiera ha sido informado de la adopción de la medida controvertida y, en cualquier caso, no está nada claro que pudiera comparecer, y cuándo, ante las autoridades administrativas o judiciales nacionales competentes en esta materia.

102. Tampoco cabe presumir que, si se diera la necesidad de ejecutar la sanción de forma transfronteriza, las autoridades eslovenas no estarían dispuestas a prestar la asistencia necesaria a sus homólogos austriacos.

103. Esto queda más patente aún si se tiene en cuenta que apenas tres meses después de la aplicación de la medida controvertida en el litigio principal expiraba el plazo de transposición de la Directiva 2014/67, y las infracciones administrativas por las que se impuso la multa a Čepelnik parecen estar comprendidas en el ámbito de aplicación material de dicha Directiva. En efecto, con arreglo al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2014/67, entre los requisitos administrativos y las medidas de control necesarios para garantizar la supervisión efectiva del cumplimiento de las obligaciones que contemplan dicha Directiva y la Directiva 96/71 y que se permite imponer a los Estados miembros, siempre que estén justificados y sean proporcionados de conformidad con el Derecho de la Unión, figura la obligación del prestador de servicios de declarar el comienzo de la prestación de servicios y de conservar las nóminas en una de las lenguas oficiales del Estado miembro de acogida o en otra lengua aceptada por este.

<sup>42</sup> Véase la sentencia de 9 de noviembre de 2006, Comisión/Bélgica (C-433/04, EU:C:2006:702), apartados 35 a 38.

<sup>43</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de marzo de 2004, de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, EU:C:2004:138), apartados 51 y 52; de 7 de septiembre de 2017, Eqiom y Enka (C-6/16, EU:C:2017:641), apartado 31, y de 20 de diciembre de 2017, Deister Holding y Juhler Holding (C-504/16 y C-613/16, EU:C:2017:1009), apartado 61.

104. En consecuencia, las autoridades austriacas podrían haber recurrido rápidamente a los procedimientos y mecanismos previstos en la Directiva 2014/67 para ejecutar una sanción que (cabe destacar de nuevo) en el momento en que se prestó la fianza aún no había sido impuesta. En particular, los artículos 13 a 19 de la Directiva 2014/67 (capítulo VI, «ejecución transfronteriza de las sanciones y multas administrativas») obligan a los Estados miembros a asistirse mutuamente en la ejecución de las normas nacionales adoptadas en aplicación de dicha Directiva, lo que implica la obligación de reconocimiento mutuo de las multas y la asistencia mutua en el cobro de las sanciones y multas administrativas. Dichos artículos establecen también algunas disposiciones específicas a tal efecto.

105. Además, debe hacerse hincapié en el hecho de que la medida controvertida se *mantuvo* aun después de expirar el período de transposición de la Directiva 2014/67 y tras haber notificado Austria a la Comisión la transposición de la misma.

106. En mi opinión, esto hace que resulte innecesario determinar si los procedimientos establecidos en la Decisión marco 2005/214/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias,<sup>44</sup> podría aplicarse al presente caso, como alegan algunas de las partes que han presentado observaciones en el presente procedimiento. Entiendo que el Tribunal de Justicia no dispone de suficiente información al respecto. En particular, no está claro si la decisión por la que la Administración austriaca impone sanciones pecuniarias por infracciones de la AVRAG como las que se imputan a Čepelnik las adopta una de las autoridades mencionadas en el artículo 1, letra a), de la Decisión Marco 2005/214.

107. En tercer y último lugar, procede señalar que las sanciones cuyo cobro pretende garantizar la medida controvertida son particularmente severas, especialmente para unas infracciones que parecen ser básicamente de forma (como la mera ausencia de documentos salariales en la lengua del Estado miembro de acogida<sup>45</sup>). Así lo evidencia también el hecho de que, como indica el órgano jurisdiccional remitente, la sanción a que se enfrenta Čepelnik podría ascender a 90 000 euros, una cantidad muy elevada para el tamaño de Čepelnik, su volumen de negocios y el valor total de las obras realizadas por dicha empresa en Austria.

108. A este respecto procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, a falta de una normativa común sobre un asunto específico, los Estados miembros siguen siendo competentes para sancionar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación nacional. Sin embargo, no pueden establecer una sanción tan desproporcionada con relación a la gravedad de la infracción que constituya un obstáculo a las libertades consagradas en los Tratados.<sup>46</sup>

109. En el caso que nos ocupa, la combinación de graves sanciones con la prestación de una fianza como la controvertida parece afectar sustancialmente al ejercicio de la libre prestación de servicios garantizada por los Tratados. En particular, consideradas conjuntamente, estas medidas alteran de forma notable el delicado equilibrio entre los intereses diferentes (y a veces contrapuestos) protegidos por la Directiva 96/71: el de fomentar la prestación transnacional de servicios al tiempo que se garantiza un clima de competencia leal y el respeto de los derechos de los trabajadores, tanto en el Estado miembro de origen como en el de acogida.<sup>47</sup>

44 DO 2005, L 76, p. 16.

45 Según el órgano jurisdiccional remitente, los documentos salariales que faltaban se presentaron poco después de la inspección realizada por el organismo de supervisión.

46 Véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 29 de febrero de 1996, Skanavi y Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70), apartado 36, y de 7 de julio de 1976, Watson y Belmann (118/75, EU:C:1976:106), apartado 21.

47 Véase, en particular, el considerando 5 de la Directiva 96/71.

110. A la luz de lo anterior, considero que una medida como la controvertida en el procedimiento principal constituye una restricción en el sentido del artículo 56 TFUE que no puede estar justificada, ya que va más allá de lo necesario para alcanzar la finalidad perseguida por la legislación nacional.

#### **IV. Conclusión**

111. En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Tribunal de Distrito de Bleiburg, Austria) del modo siguiente:

«Los artículos 16 y 19 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, se oponen a que un Estado miembro imponga a un destinatario de servicios una retención de pago y la prestación de una fianza equivalente al saldo pendiente del precio de un servicio prestado, por medio de trabajadores desplazados, por un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro, cuando la medida controvertida tiene por objeto garantizar el pago de una eventual multa que pueda ser impuesta posteriormente al prestador por el Estado miembro de acogida por un incumplimiento de la legislación laboral de dicho Estado.»