

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 25 de octubre de 2001 *

En los asuntos acumulados C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 y C-68/98 a C-71/98,

que tienen por objeto varias peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Arbeitsgericht Wiesbaden (Alemania), destinada a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da}

y

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (asunto C-49/98),

entre

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

y

Amílcar Oliveira Rocha (asunto C-50/98),

* Lengua de procedimiento: alemán.

entre

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

y

Tudor Stone Ltd (asunto C-52/98),

entre

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

y

Tecnamb-Tecnologia do Ambiente L^{da} (asunto C-53/98),

entre

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

y

Turiprata Construções Civil L^{da} (asunto C-54/98),

entre

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

y

Duarte dos Santos Sousa (asunto C-68/98),

entre

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft

y

Santos & Kewitz Construções L^{da} (asunto C-69/98),

entre

Portugaia Construções L^{da}

y

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (asunto C-70/98)

y entre

Engil Sociedade de Construção Civil SA

y

Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (asunto C-71/98),

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 48 y 59 del Tratado CE (actualmente artículos 39 CE y 49 CE, tras su modificación) y 60 del Tratado CE (actualmente artículo 50 CE), así como del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, segundo guión, letra b), de la Directiva 96/71/CE 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),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. P. Jann, Presidente de Sala, D.A.O. Edward (Ponente) y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da} y Portugaia Construções L^{da}, por el Sr. B. Buchberger, Rechtsanwalt;

- en nombre de Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft, por el Sr. J. Sedemund, Rechtsanwalt;
- en nombre de Tudor Stone Ltd, por el Sr. K. Kühne, Rechtsanwalt;
- en nombre de Tecnamb-Technologia do Ambiente L^{da}, por el Sr. O. Wulff, Rechtsanwalt;
- en nombre de Santos & Kewitz Construções L^{da}, por el Sr. E. Kewitz, gerente;
- en nombre de Engil Sociedade de Construção Civil SA, por el Sr. A. Böken, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. E. Röder y C.-D. Quassowski, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno belga, por el Sr. J. Devadder, en calidad de agente, asistido por M^e B. van de Walle de Ghelcke, avocat;
- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. K. Rispal-Bellanger y el Sr. C. Chavance, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J.G. Lammers, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. P. Hillenkamp y la Sra. M. Patakia, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. I. Brinker y R. Karpenstein, Rechtsanwälte;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da} y de Portugaia Construções L^{da}, representadas por el Sr. B. Buchberger; de Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft, representada por el Sr. T. Lübbig, Rechtsanwalt; de Engil Sociedade de Construção Civil SA, representada por el Sr. A. Böken; del Gobierno alemán, representado por el Sr. C.-D. Quassowski; del Gobierno francés, representado por la Sra. C. Bergeot, en calidad de agente; del Gobierno neerlandés, representado por la Sra. J. van Bakel, en calidad de agente; del Gobierno sueco, representado por el Sr. A. Kruse, en calidad de agente, y de la Comisión, representada por la Sra. M. Patakia, asistida por el Sr. R. Karpenstein, expuestas en la vista de 30 de marzo de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de julio de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resoluciones de 10 de febrero de 1998 (asunto C-49/48), 16 de febrero de 1998 (asunto C-50/98) y 17 de febrero de 1998 (asuntos C-52/98 a C-54/98), recibidas en el Tribunal de Justicia el 24 de febrero siguiente, y 27 de febrero de 1998 (asuntos C-68/98 a C-71/98), recibidas en el Tribunal de Justicia el 13 de marzo siguiente, el Arbeitsgericht Wiesbaden planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), cuatro cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 48 y 59 del Tratado CE (actualmente artículos 39 CE y 49 CE, tras su modificación) y 60 del Tratado CE (actualmente artículo 50 CE), así como del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, segundo guión, letra b), de la Directiva 96/71/CE 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).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de nueve litigios relativos al sistema de fondos de vacaciones retribuidas creados para financiar los derechos a vacaciones de los trabajadores del sector de la construcción. Tres de estos litigios (asuntos C-49/48, C-70/98 y C-71/98) versan sobre acciones encaminadas a que se declare inexistente un vínculo jurídico. La parte demandada en éstos es el Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft (fondo de vacaciones retribuidas del sector de la construcción; en lo sucesivo, «fondo»). Las partes demandantes en estos litigios son empresarios establecidos en un Estado miembro distinto de la República Federal de Alemania que desplazaron trabajadores a Alemania y a los que el fondo instó a abonar determinadas cotizaciones y a comunicar los datos establecidos por el Verfahrenstarifvertrag (convenio colectivo relativo al sistema de cajas de la seguridad social; en lo sucesivo, «VTV») para poder calcular el importe de dichas cotizaciones. Los demás litigios (asuntos C-50/98, C-52/98 a C-54/98, C-68/98 y C-69/98) tienen por objeto demandas presentadas por el fondo solicitando que se condene a determinados empresarios establecidos en un Estado miembro distinto de la República Federal de Alemania y que desplazaron trabajadores a Alemania, a pagar las cotizaciones y a comunicar los datos pertinentes.

La normativa nacional

- 3 En Alemania, el régimen de vacaciones retribuidas de los trabajadores del sector de la construcción está regulado por la Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer — Bundesurlaubsgesetz (ley federal sobre la duración mínima de las vacaciones de los trabajadores) y por el Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe (convenio marco federal del sector de la construcción; en lo sucesivo, «BRTV-Bau»).
- 4 Su aplicación es posible gracias a un sistema de fondos de vacaciones retribuidas regulado fundamentalmente por el VTV. El VTV y el BRTV-Bau fueron declarados de aplicación general en el sector de la construcción por el Ministro federal de Trabajo y Asuntos Sociales.
- 5 El sector de la construcción se caracteriza por el hecho de que los trabajadores cambian frecuentemente de empresario. Por esta razón, el BRTV-Bau establece que las distintas relaciones laborales que haya tenido el trabajador durante el año de referencia deben considerarse como si fueran una sola relación laboral. Mediante esta ficción, el trabajador puede sumar los derechos a vacaciones adquiridos trabajando para distintos empresarios durante el año de referencia y ejercer la totalidad de dichos derechos frente al empresario del momento, independientemente de la duración de la relación laboral que le vincule a dicho empresario.
- 6 Normalmente, este sistema tendría como consecuencia imponer una pesada carga financiera a dicho empresario, ya que se vería obligado a abonar al trabajador la retribución de las vacaciones correspondiente incluso a los días de vacaciones devengados cuando trabajaba para otros empresarios. El fondo se creó para paliar este inconveniente y garantizar un reparto equitativo de las cargas financieras entre los empresarios afectados.

- 7 Con tal fin, los empresarios establecidos en Alemania abonan al fondo unas cotizaciones equivalentes al 14,45 % de su masa salarial bruta. A cambio obtienen, entre otros, el derecho al reembolso total o parcial de las prestaciones que hayan abonado a los trabajadores en concepto de retribuciones de las vacaciones y de pagas extraordinarias de vacaciones adicionales.
- 8 Cada mes, los empresarios deben comunicar determinados datos al fondo para que éste pueda determinar su masa salarial mensual bruta y calcular el importe de las cotizaciones adeudadas.
- 9 Con arreglo a la Arbeitnehmerentsendegesetz (Ley sobre el desplazamiento de trabajadores), de 26 de febrero de 1996 (BGBl I, p. 227; en lo sucesivo, «AEntG»), las disposiciones de los convenios colectivos del sector de la construcción relativas a los derechos a vacaciones retribuidas se declararon aplicables, con efectos de 1 de marzo de 1996 y en determinadas condiciones, a las relaciones laborales existentes entre empresas cuyo domicilio social esté fuera de Alemania y los trabajadores que éstas desplacen a una obra situada en Alemania para la ejecución de trabajos de construcción.
- 10 En estas circunstancias, el artículo 8 del BRTV-Bau, que regula el derecho a vacaciones, fue modificado y el VTV fue completado, con efectos de 1 de enero de 1997, con una tercera parte titulada «Régimen de vacaciones para los empresarios establecidos fuera de Alemania y sus asalariados que trabajan en Alemania». Por tanto, los empresarios establecidos fuera de Alemania tienen la obligación de participar en el sistema alemán de fondos de vacaciones retribuidas, lo que implica, en particular, la obligación de abonar al fondo, hasta el 30 de junio de 1997, el 14,82 %, y posteriormente, el 14,25 % de la masa salarial bruta correspondiente a los trabajadores que hayan desplazado al territorio alemán.
- 11 No obstante, existen diferencias entre el régimen aplicable a los empresarios establecidos en Alemania y el aplicable a los demás empresarios. En primer lugar, a diferencia del régimen que se aplica a los empresarios establecidos en Alemania,

el empresario establecido fuera de Alemania no tiene derecho a reclamar ningún reembolso al fondo. El VTV reconoce a cada trabajador desplazado el derecho a que el fondo le abone la retribución de las vacaciones.

- 12 En segundo lugar, los empresarios establecidos fuera de Alemania deben facilitar al fondo más datos que los empresarios establecidos en Alemania.

- 13 En tercer lugar, se aplica un concepto de centro de trabajo diferente según si el empresario está o no establecido en Alemania. El artículo 1, apartado 4, de la AEntG está redactado en los siguientes términos:

«A efectos de su inclusión en el ámbito de aplicación empresarial de un convenio colectivo en el sentido de los apartados 1, 2 y 3, se considerará que los trabajadores desplazados a Alemania por un empresario establecido en el extranjero constituyen, en su conjunto, un centro de trabajo.»

- 14 Por el contrario, con arreglo al artículo 7 del BRTV-Bau, para determinar si un empresario establecido en Alemania está sometido a los convenios colectivos del sector de la construcción, no se considera como centro de trabajo una obra como tal, ni siquiera los trabajadores destinados exclusivamente a una obra. En realidad, el centro de trabajo lo constituye la unidad organizativa desde donde se envían los trabajadores a una obra.

Los litigios principales y las cuestiones prejudiciales

- 15 De los empresarios que son partes de los litigios principales, ocho están establecidos en Portugal y uno en el Reino Unido. En 1997, todos ellos desplazaron trabajadores a Alemania para realizar trabajos de construcción.
- 16 El fondo exige que dichos empresarios participen en el sistema de cotizaciones para financiar el derecho a vacaciones de los trabajadores del sector de la construcción. Invoca al respecto el VTV y el artículo 1, apartados 1 y 3, de la AEntG.
- 17 Para preparar la recaudación de las cotizaciones que se establecen en dichas disposiciones, solicita a los referidos empresarios que le comuniquen determinados datos enumerados en el VTV.
- 18 Por considerar que la solución de los litigios principales depende de la interpretación de la normativa comunitaria, el Arbeitsgericht Wiesbaden decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Deben interpretarse los artículos 48, 59 y 60 del Tratado CE en el sentido de que se oponen a una disposición de Derecho nacional —artículo 1, apartado 3, primera frase, de la AEntG— que extiende a un empresario establecido en el extranjero, y a sus trabajadores enviados en régimen de desplazados al territorio que constituye el ámbito de aplicación territorial de determinados convenios colectivos, la aplicación de las normas jurídicas contenidas en dichos convenios colectivos, declarados de aplicación general, relativas al ingreso de cotizaciones y a la concesión de prestaciones derivadas del derecho a vacaciones de los trabajadores, por parte de órganos comunes creados por las partes del convenio colectivo, extendiendo también, de este modo, el ámbito de aplicación de las normas jurídicas contenidas en dichos convenios colectivos para regular el procedimiento aplicado a tal fin?

2) ¿Deben interpretarse los artículos 48, 59 y 60 del Tratado CE en el sentido de que se oponen a las disposiciones contenidas en el artículo 1, apartado 1, segunda frase, y apartado 3, primera frase, de la AEntG, que entrañan la aplicación de disposiciones jurídicas contenidas en convenios colectivos declarados de aplicación general que:

a) establecen una duración de vacaciones que rebasa la duración mínima de las vacaciones anuales establecida en la Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo;

y/o

b) confieren a los empresarios establecidos en Alemania un derecho de reembolso de los gastos ocasionados por la retribución de las vacaciones y la paga extraordinaria de vacaciones frente a los órganos comunes creados por las partes de los convenios colectivos, mientras que no establecen tal derecho en favor de los empresarios establecidos en el extranjero, sino que, en su lugar, atribuyen a los trabajadores desplazados un derecho directo frente a dichos órganos comunes;

y/o

c) en el marco del régimen de fondos sociales que debe observarse con arreglo a estos convenios colectivos imponen a los empresarios establecidos en el extranjero obligaciones de facilitar a los órganos comunes información cuyo contenido supera al de la que deben proporcionar los empresarios establecidos en Alemania?

- 3) ¿Deben interpretarse los artículos 48, 59 y 60 del Tratado CE en el sentido de que se oponen a la disposición contenida en el apartado 4 del artículo 1 de la AEntG, con arreglo a la cual, para la inclusión en el ámbito de aplicación empresarial de un convenio colectivo declarado de aplicación general, que, en virtud de la primera frase del apartado 3 del artículo 1 de la AEntG, es también aplicable a los empresarios establecidos en el extranjero y a los trabajadores por ellos enviados como desplazados al ámbito de aplicación territorial de dicho convenio colectivo, se considera que constituyen un centro de trabajo el conjunto de los trabajadores desplazados a Alemania, y sólo ellos, mientras que a los empresarios establecidos en Alemania se les aplica un concepto diferente de centro de trabajo que, en determinados supuestos, conduce a una delimitación distinta de los centros de trabajo incluidos en el ámbito de aplicación del convenio colectivo declarado de aplicación general?

- 4) ¿Debe interpretarse el artículo 3, apartado 1, letra b), de la Directiva 96/71/CE 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, en el sentido de que, en cualquier caso, a la luz de la interpretación correcta de los artículos 48, 59 y 60 del Tratado CE, la mencionada disposición ni requiere ni autoriza la normativa que suscita las dudas antes expuestas en las cuestiones primera a tercera?»

Observaciones preliminares

- 19 Las cuestiones que plantea el órgano jurisdiccional remitente suscitan, además de la cuestión de interpretación de los artículos 59 y 60 del Tratado, relativos a la libre prestación de servicios, la de examinar la aplicabilidad del artículo 48 del Tratado, relativo a la libre circulación de trabajadores.

- 20 Las partes no discuten que los litigios principales se refieren a empresas establecidas en Estados miembros distintos de la República Federal de Alemania

que desplazaron sus propios trabajadores por un período determinado a una obra situada en Alemania para efectuar prestaciones de servicios, lo que implica la existencia de situaciones de hecho comprendidas en el ámbito de aplicación de los artículos 59 y 60 del Tratado.

- 21 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente considera, al igual que las sociedades Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da} y Portugaia Construções L^{da}, que el artículo 48 del Tratado se aplica también a los litigios principales, puesto que las posibilidades que tienen los trabajadores de ser empleados y desplazados al extranjero disminuyen en la medida en que, al generalizarse el régimen de vacaciones retribuidas, se obstaculiza el ejercicio de actividades en Alemania por parte de un empresario en el marco de la libre prestación de servicios.
- 22 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que el personal de una empresa establecida en un Estado miembro que es enviado temporalmente a otro Estado miembro para realizar prestaciones 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 de 27 de marzo de 1990, Rush Portuguesa, C-113/89, Rec. p. I-1417, apartado 15, y de 9 de agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, Rec. p. I-3803, apartado 21).
- 23 De lo antedicho se deduce que el artículo 48 del Tratado no se aplica a los litigios principales. Por consiguiente, no procede examinar las cuestiones planteadas a la luz de dicha disposición.
- 24 La cuarta cuestión versa sobre la aplicabilidad de la Directiva 96/71.

- 25 Sobre este extremo, procede observar que el plazo señalado para adaptar el Derecho nacional a la referida Directiva, cuyo vencimiento estaba fijado para el 16 de diciembre de 1999, no había expirado en el momento en que se produjeron los hechos de los litigios principales. Por tanto, no es preciso efectuar su interpretación ni responder a la cuarta cuestión a efectos de los litigios principales.
- 26 De lo antes expuesto se infiere que la normativa controvertida en los litigios principales sólo debe examinarse a la luz de los artículos 59 y 60 del Tratado.
- 27 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende saber, fundamentalmente, si los artículos 59 y 60 del Tratado se oponen en principio a que un Estado miembro imponga a las empresas establecidas en otros Estados miembros que efectúan una prestación de servicios en el territorio del primer Estado miembro, una normativa nacional, como la que resulta del artículo 1, apartado 3, primera frase, de la AEntG, que reconozca el derecho a vacaciones retribuidas a los trabajadores que las empresas hayan desplazado a tal fin. Mediante las cuestiones segunda y tercera, el órgano jurisdiccional remitente pretende esclarecer si determinados aspectos particulares de dicha normativa hacen que su extensión a tales empresas sea incompatible con los artículos 59 y 60 del Tratado.

Sobre la primera cuestión

- 28 Procede recordar, que según jurisprudencia reiterada, el artículo 59 del Tratado no sólo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino suprimir también cualquier restricción, 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 interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos (véanse, en particular, las sentencias de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, asuntos acumulados C-369/96 y C-376/96, Rec. p. I-8453, apartado 33, y de 15 de marzo de 2001, Mazzoleni e ISA, C-165/98, Rec. p. I-2189, apartado 22).

- 29 En concreto, un Estado miembro no puede supeditar la prestación de servicios en su territorio a la observancia de todos los requisitos exigidos para el establecimiento, bajo pena de privar de eficacia las disposiciones del Tratado destinadas precisamente a garantizar la libre prestación de servicios (véanse las sentencias de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, apartado 13, y Mazzoleni e ISA, antes citada, apartado 23).
- 30 A este respecto, la aplicación a los prestadores de servicios de las normativas nacionales del Estado miembro de acogida puede prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las prestaciones de servicios, en la medida en que tal aplicación genera gastos adicionales y supone un aumento de las cargas administrativas y económicas (véase la sentencia Mazzoleni e ISA, antes citada, apartado 24).
- 31 La libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el Estado de destino, en la medida en que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido (véanse, entre otras, las sentencias, antes citadas, Arblade y otros, apartado 34, y Mazzoleni e ISA, apartado 25).
- 32 La aplicación de las normas nacionales de un Estado miembro a los prestadores establecidos en otros Estados miembros debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véanse, entre otras, las sentencias, antes citadas, Arblade y otros, apartado 35, y Mazzoleni e ISA, apartado 26).
- 33 Entre las razones imperiosas de interés general reconocidas por el Tribunal de Justicia figura la protección de los trabajadores (véanse, entre otras, las sentencias, antes citadas, Arblade y otros, apartado 36, y Mazzoleni e ISA, apartado 27).

- 34 Por tanto, para poder aplicar las normas del Estado miembro de acogida a prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro, les corresponde a las autoridades competentes o, en su caso, a los órganos jurisdiccionales del primer Estado miembro determinar, teniendo en cuenta los principios que se han recordado en los apartados 28 a 33 de la presente sentencia, si dichas normas pueden constituir un obstáculo a la libre prestación de servicios y, en tal caso, si, no obstante, están justificadas.
- 35 En lo que se refiere a la normativa controvertida en los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente destaca que su aplicación a los prestadores de servicios establecidos fuera de Alemania implica para ellos un aumento de los gastos, así como de las cargas administrativas y económicas, lo que constituye un menoscabo de la libre prestación de servicios.
- 36 A este respecto, consta en particular que dichos prestadores de servicios tienen que observar determinadas formalidades administrativas, incluida la obligación de facilitar datos al fondo.
- 37 Este menoscabo de la libre prestación de servicios sólo puede estar justificado si es necesario para la consecución efectiva de un objetivo de interés general, y ello siempre que se utilicen los medios adecuados.
- 38 El órgano jurisdiccional remitente observa al respecto que con arreglo a la exposición de motivos de la AEntG el objetivo expreso de dicha Ley es proteger a las empresas alemanas del sector de la construcción frente a la creciente presión competitiva que se registra en el mercado interior europeo, esto es, frente a los prestadores de servicios extranjeros. El órgano jurisdiccional remitente añade que, desde el inicio del debate sobre el correspondiente Proyecto de Ley, se indicó en varias ocasiones que con dicha Ley se pretendía luchar fundamentalmente contra la competencia supuestamente desleal ejercida por las empresas europeas que abonan salarios bajos.

- 39 Pues bien, según jurisprudencia reiterada, no cabe justificar medidas que constituyan una limitación de la libre prestación de servicios en aras de objetivos de carácter económico, como la protección de empresas nacionales (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 1988, *Bond van Adverteerders* y otros, 352/85, Rec. p. 2085, apartado 34, y de 5 de junio de 1997, *SETTG*, C-398/95, Rec. p. I-3091, apartado 23).
- 40 No obstante, aunque es cierto que la intención del legislador manifestada en los debates políticos previos a la adopción de una Ley o en su exposición de motivos puede constituir un indicio del objetivo que se persigue mediante dicha Ley, tal intención no puede ser determinante.
- 41 Incumbe, por el contrario, al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la normativa controvertida en los litigios principales, considerada de manera objetiva, favorece la protección de los trabajadores desplazados.
- 42 A este respecto, es preciso comprobar si dicha normativa supone, para los trabajadores afectados, una ventaja real que contribuya, de manera significativa, a su protección social. En tal contexto, la intención declarada del legislador puede suscitar un examen más detallado de las ventajas que supuestamente ofrecen a los trabajadores las medidas que éste adoptó.
- 43 Como destacó el Abogado General en los puntos 82 a 107 de sus conclusiones, es posible identificar las ventajas potenciales que la normativa alemana puede otorgar a los trabajadores desplazados por prestadores de servicios establecidos fuera de Alemania.
- 44 En particular, puede ocurrir que, con arreglo a la normativa alemana, el trabajador tenga derecho a un mayor número de días de vacaciones y a una retribución por día de vacaciones superior a la que le correspondería en virtud de

la legislación del Estado miembro de establecimiento de su empresario. Además, al parecer el sistema de fondos de vacaciones retribuidas controvertido en los litigios principales presenta ventajas para los trabajadores que deseen pasar a trabajar para una empresa establecida en Alemania, puesto que les permite conservar su derecho a vacaciones.

- 45 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si tales ventajas potenciales deparan a los trabajadores desplazados una verdadera protección adicional. Dicho examen debe tener en cuenta, en primer lugar, la protección en materia de vacaciones retribuidas de la que ya gozan los trabajadores con arreglo a la normativa del Estado miembro de establecimiento de su empresario. En efecto, no cabe considerar que la normativa controvertida en los litigios principales otorgue una verdadera protección adicional a los trabajadores desplazados si éstos ya disfrutaban de la misma protección, o de una protección esencialmente similar, en virtud de la normativa del Estado miembro de establecimiento de su empresario.
- 46 En segundo lugar, para efectuar dicho examen, el órgano jurisdiccional remitente debe determinar si es frecuente, en realidad, que los trabajadores que son desplazados a Alemania con el fin de realizar un proyecto determinado dejen a su empresario para pasar a trabajar al servicio de una empresa establecida en Alemania.
- 47 A este respecto, debe recordarse que, como se ha destacado en el apartado 22 de la presente sentencia, no cabe considerar que el personal enviado temporalmente a otro Estado miembro para realizar prestaciones de servicios forme parte del mercado laboral de dicho Estado (véase el apartado 22 de la presente sentencia).
- 48 En tercer lugar, es preciso que el órgano jurisdiccional remitente compruebe si, al regresar al territorio del Estado miembro de establecimiento de su empresario, los trabajadores afectados pueden hacer valer realmente su derecho a que el fondo les abone la retribución de las vacaciones, habida cuenta, en particular, de las formalidades que deben cumplimentar, de la lengua que deben emplear y de las modalidades de pago.

- 49 En el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente considere que la normativa controvertida en los litigios principales persigue en efecto un objetivo de interés general que consiste en proteger a los trabajadores empleados por prestadores de servicios establecidos fuera de Alemania, le incumbiría asimismo apreciar si dicha normativa es proporcionada a la consecución de tal objetivo, habida cuenta de todos los elementos pertinentes.
- 50 A tal efecto, debería ponderar, por una parte, las cargas administrativas y económicas que se imponen a los prestadores de servicios con arreglo a dicha normativa y, por otra, el aumento de la protección social que ésta otorga a los trabajadores en comparación con la que garantiza la normativa del Estado miembro de establecimiento de su empresario.
- 51 A este respecto, es preciso examinar si el objetivo que consiste en conceder a los trabajadores desplazados a Alemania un mayor número de días de vacaciones y una retribución por día de vacaciones superior a la que les correspondería con arreglo a la normativa del Estado miembro de establecimiento de su empresario se puede alcanzar mediante normas menos restrictivas que las que resultan de la normativa controvertida en los litigios principales, por ejemplo, imponiendo al empresario establecido fuera de Alemania la obligación de abonar directamente al trabajador, durante el período de desplazamiento, la retribución de las vacaciones a la que tenga derecho según las normas alemanas.
- 52 En lo que se refiere al objetivo de proteger a los trabajadores desplazados que dejan a su empresario con el fin de trabajar para una empresa establecida en Alemania, corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si dicho objetivo se puede alcanzar obligando al primer empresario a compensar al trabajador cuando deje de trabajar para él sin haber disfrutado los días de vacaciones a los que tenía derecho.
- 53 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que los artículos 59 y 60 del Tratado no se oponen a que un Estado miembro imponga a una empresa establecida en otro Estado miembro, que efectúa una prestación de servicios en el territorio del primer Estado miembro, una normativa nacional, como la que resulta del artículo 1, apartado 3, primera frase, de la AEntG, que reconozca el

derecho a vacaciones retribuidas a los trabajadores que la empresa haya desplazado a tal fin, a condición de que, por una parte, los trabajadores no disfruten de una protección esencialmente similar en virtud de la legislación del Estado miembro de establecimiento de su empresario, de manera que la aplicación de la normativa nacional del primer Estado miembro les suponga una ventaja real que contribuya, de manera significativa, a su protección social, y, por otra, que la aplicación de la normativa del primer Estado miembro sea proporcionada respecto al objetivo de interés general que se persigue.

Sobre la segunda cuestión

- 54 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si los artículos 59 y 60 del Tratado se oponen a una normativa como la controvertida en los litigios principales, en particular, por lo que se refiere a tres aspectos específicos de ésta.
- 55 En primer lugar, mediante su segunda cuestión, letra a), el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la normativa alemana, que garantiza unas vacaciones retribuidas anuales de treinta jornadas de trabajo —es decir, treinta y seis días laborables—, es desproporcionada puesto que, por una parte, el objetivo de interés general que persigue ya está garantizado por la Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO L 307, p. 18), y, por otra parte, la duración de las vacaciones retribuidas que establece la referida normativa es mayor que la que prevista por la Directiva.
- 56 En efecto, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 93/104 dispone que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que todos los trabajadores dispongan de un período de al menos cuatro semanas de vacaciones anuales retribuidas, de conformidad con las condiciones de obtención y concesión establecidas en las legislaciones y/o prácticas nacionales».

- 57 En cuanto a este extremo, procede observar que la Directiva 93/104 sólo establece disposiciones mínimas en lo que se refiere a la duración de las vacaciones retribuidas. En efecto, su artículo 15 dispone que «la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de aplicar o establecer disposiciones legales, reglamentarias o administrativas más favorables a la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, o de favorecer o permitir la aplicación de convenios colectivos o acuerdos celebrados entre interlocutores sociales, más favorables a la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores».
- 58 Corresponde por tanto a cada Estado miembro determinar la duración de las vacaciones retribuidas que resulte necesaria en función del interés general. Al haber establecido la República Federal de Alemania que para la protección social de los trabajadores del sector de la construcción la duración necesaria de las vacaciones retribuidas es de treinta jornadas de trabajo al año, los artículos 59 y 60 del Tratado no se oponen en principio a que el referido Estado miembro extienda dicho nivel de protección a los trabajadores desplazados por prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros.
- 59 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión, letra a), que los artículos 59 y 60 del Tratado no se oponen a que, durante el período de desplazamiento, la normativa de un Estado miembro que establece una duración de las vacaciones retribuidas mayor que la que establece la Directiva 93/104 se extienda a los trabajadores desplazados a dicho Estado miembro por prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros.
- 60 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que el régimen controvertido en los litigios principales reconoce a los empresarios establecidos en la República Federal de Alemania el derecho al reembolso por el fondo de las cantidades abonadas en concepto de retribución de las vacaciones y de paga extraordinaria de vacaciones, aun cuando no establece tal derecho en favor de los empresarios establecidos en otros Estados miembros, sino que, en su lugar, atribuye a los trabajadores desplazados un derecho directo frente al fondo. Por tanto, mediante la segunda cuestión, letra b), el órgano jurisdiccional remitente pregunta si dicha diferencia de trato constituye una infracción de los artículos 59 y 60 del Tratado.

- 61 El fondo y el Gobierno alemán niegan que tal diferencia de trato haga incompatible al régimen controvertido en los litigios principales con el Derecho comunitario. Subrayan que ésta favorece a las empresas establecidas fuera de Alemania puesto que no tienen que efectuar ellas mismas el cálculo y el abono de la retribución de las vacaciones.
- 62 Según la información aportada al Tribunal de Justicia, que corresponde contrastar al órgano jurisdiccional remitente, no parece que dicha diferencia de trato constituya una desventaja para las empresas establecidas en otros Estados miembros, que implique una discriminación contraria a los artículos 59 y 60 del Tratado.
- 63 En cualquier caso, es preciso señalar que existen diferencias objetivas entre las empresas establecidas en la República Federal de Alemania y las establecidas en otros Estados miembros en lo que se refiere al efectivo cumplimiento de la obligación de abonar la retribución de las vacaciones. Así, cuando una empresa establecida fuera de Alemania deja de prestar servicios en dicho país, las autoridades alemanas ya no pueden comprobar si ha pagado efectivamente la retribución de las vacaciones a los trabajadores desplazados. De ello se deduce que resulta más eficaz que el fondo abone dicha retribución directamente a los trabajadores desplazados.
- 64 La diferencia de trato puede obedecer a estas diferencias objetivas por lo que no constituiría una discriminación contraria a los artículos 59 y 60 del Tratado.
- 65 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión, letra b), que, en la medida en que existen diferencias objetivas entre las empresas establecidas en la República Federal de Alemania y las establecidas en otros Estados miembros que lo justifiquen, los artículos 59 y 60 del Tratado no se oponen a que una normativa nacional reconozca a las primeras el derecho al reembolso por el fondo de las cantidades abonadas en concepto de retribución de las vacaciones y de paga extraordinaria de vacaciones, aun cuando no establezca tal derecho en favor de las últimas sino que, en su lugar, atribuya a los trabajadores desplazados un derecho directo frente al fondo.

- 66 En tercer lugar, mediante su segunda cuestión, letra c), el órgano jurisdiccional remitente desea saber si los artículos 59 y 60 del Tratado se oponen a que la normativa controvertida en los litigios principales exija a los empresarios establecidos fuera de Alemania que comuniquen al fondo más datos que los empresarios establecidos en Alemania.
- 67 El órgano jurisdiccional remitente considera que las obligaciones adicionales que se imponen de este modo a las empresas establecidas fuera de Alemania no sólo constituyen una desigualdad de trato, sino que además dificultan considerablemente la prestación de servicios en Alemania. Estima que por esta razón son incompatibles con los artículos 59 y 60 del Tratado.
- 68 El Gobierno alemán mantiene por su parte que dichas modalidades diferentes se imponen por razones de orden práctico. Alega que es muy difícil controlar a las empresas que tienen un domicilio social fuera de Alemania y que en cualquier caso no es posible hacerlo con la misma intensidad que cuando se trata de empresas establecidas en Alemania.
- 69 A este respecto, hay que admitir que una normativa que pretende proteger eficazmente a los trabajadores del sector de la construcción, en particular en lo que se refiere a su derecho a vacaciones retribuidas, exija que se aporten determinados datos. Más concretamente, es posible que tal obligación constituya la única medida de control apropiada habida cuenta del objetivo que persigue dicha normativa.
- 70 No obstante, procede recordar que una obligación, como la que impone la normativa controvertida en los litigios principales, de proporcionar determinados datos a las autoridades del Estado miembro de acogida supone gastos y cargas administrativas y económicas adicionales para las empresas establecidas en otro

Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia Arblade y otros, antes citada, apartado 58).

- 71 El hecho de que las empresas establecidas fuera de Alemania estén sometidas a obligaciones adicionales en lo que se refiere a los datos que deben aportar constituye, *a fortiori*, una restricción de la libre prestación de servicios a los efectos del artículo 59 del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia Arblade y otros, antes citada, apartado 59).
- 72 Esta restricción puede estar justificada si resulta necesaria para proteger efectivamente y por los medios adecuados la razón imperiosa de interés general que constituye la protección social de los trabajadores.
- 73 Además, el hecho de que las empresas establecidas fuera de Alemania no estén sometidas a las mismas obligaciones en lo que se refiere a los datos que deben aportar puede atribuirse a las diferencias objetivas que existen entre dichas empresas y las que están establecidas en Alemania.
- 74 En cambio, la obligación de aportar determinados documentos específicos al Estado miembro no está justificada si éste puede efectuar los controles necesarios sobre la base de los documentos que se lleven con arreglo a la normativa del Estado miembro de acogida (véase, en este sentido, la sentencia Arblade y otros, antes citada, apartado 64).
- 75 Con arreglo a las consideraciones antes expuestas, procede responder a la segunda cuestión, letra c), que corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, habida cuenta del principio de proporcionalidad, los tipos de datos

que las autoridades alemanas pueden legítimamente exigir a los prestadores de servicios establecidos fuera de Alemania. A tal fin, es preciso que el órgano jurisdiccional remitente evalúe si las diferencias objetivas que existan entre la situación de las empresas establecidas en Alemania y la de las empresas establecidas fuera de Alemania requieren objetivamente la información adicional que se exige a éstas.

Sobre la tercera cuestión

- 76 Mediante la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si los artículos 59 y 60 del Tratado se oponen a una disposición nacional, como el artículo 1, apartado 4, de la AEntG, que establece, fundamentalmente, que todos los trabajadores desplazados a Alemania por un empresario establecido fuera de Alemania, y sólo ellos, constituyen un centro de trabajo, mientras que en el caso de los empresarios establecidos en Alemania se aplica un concepto de centro de trabajo diferente que, en determinados casos, puede dar lugar a una delimitación distinta de los centros de trabajo comprendidos en el ámbito de aplicación de los convenios colectivos.
- 77 El órgano jurisdiccional remitente destaca que estos dos conceptos de centro de trabajo pueden tener consecuencias prácticas distintas en el caso de los denominados centros de trabajo mixtos, es decir, aquellos en los que se desarrolla, en parte, una actividad relacionada con el sector de la construcción y, en parte, otra actividad ajena al mismo. Los centros de trabajo mixtos situados en Alemania sólo están sometidos a los convenios colectivos del sector de la construcción si el tiempo de trabajo cubierto por los trabajadores destinados a dicho sector es superior al tiempo de trabajo de los trabajadores destinados a otro sector.
- 78 Considera, por tanto, que el artículo 1, apartado 4, de la AEntG constituye una discriminación basada en el lugar en el que está establecida la empresa, que es contraria a los artículos 59 y 60 del Tratado.

- 79 El Gobierno alemán plantea la inadmisibilidad de la tercera cuestión, por carecer de interés para la solución de los litigios principales. En efecto, alega que el órgano jurisdiccional remitente no demostró que las empresas extranjeras implicadas en dichos litigios no estarían comprendidas en el ámbito de aplicación de los convenios colectivos si el concepto de centro de trabajo que establece la AEntG fuera distinto.
- 80 No cabe acoger tal alegación. Basta al respecto recordar que corresponde exclusivamente al juez nacional apreciar la pertinencia de la cuestión planteada y que sólo la inexistencia manifiesta de toda relación con el litigio principal puede dar lugar a que se declare la inadmisibilidad de una cuestión (véase la sentencia de 3 de marzo de 1994, Eurico Italia y otros, asuntos acumulados C-332/92, C-333/92 y C-335/92, Rec. p. I-711, apartado 17). Ahora bien, no es eso lo que sucede en el presente caso.
- 81 En lo que se refiere al fondo del asunto, procede observar que, a diferencia de las empresas establecidas en la República Federal de Alemania, las establecidas en otros Estados miembros y que prestan servicios en el sector de la construcción en Alemania están siempre sometidas a los convenios colectivos aplicables a dicho sector y por tanto, en particular, a la obligación de contribuir al fondo.
- 82 De lo antedicho se infiere que el artículo 1, apartado 4, de la AEntG crea una desigualdad de trato contraria al artículo 59 del Tratado en la medida en que no se ofrece ninguna de las justificaciones que contempla el Tratado.
- 83 Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión que los artículos 59 y 60 del Tratado se oponen a la aplicación del régimen de vacaciones retribuidas de un Estado miembro a todas las empresas establecidas en otros Estados miembros que presten servicios en el sector de la construcción en el territorio del primer Estado miembro, cuando las empresas establecidas en el primer Estado miembro que sólo desarrollan parte de sus actividades en dicho sector no están todas sometidas al referido régimen en lo que se refiere a los trabajadores que ocupan en el mencionado sector.

Costas

- 84 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán, belga, francés, neerlandés, austriaco y sueco, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Arbeitsgericht Wiesbaden mediante autos de los días 10, 16, 17 y 27 de febrero de 1998, declara:

- 1) Los artículos 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación) y 60 del Tratado CE (actualmente artículo 50 CE) no se oponen a que un Estado miembro imponga a una empresa establecida en otro Estado miembro, que efectúa una prestación de servicios en el territorio del primer Estado miembro, una normativa nacional, como la que resulta del artículo 1, apartado 3, primera frase, de la Arbeitnehmerentsendegesetz (Ley alemana sobre el desplazamiento de trabajadores), que reconozca el derecho

a vacaciones retribuidas a los trabajadores que la empresa haya desplazado a tal fin, a condición de que, por una parte, los trabajadores no disfruten de una protección esencialmente similar en virtud de la legislación del Estado miembro de establecimiento de su empresario, de manera que la aplicación de la normativa nacional del primer Estado miembro les suponga una ventaja real que contribuya, de manera significativa, a su protección social, y, por otra, que la aplicación de la normativa del primer Estado miembro sea proporcionada respecto al objetivo de interés general que se persigue.

- 2) a) Los artículos 59 y 60 del Tratado no se oponen a que la normativa de un Estado miembro que establece una duración de las vacaciones retribuidas mayor que la que establece la Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, se extienda a los trabajadores desplazados a dicho Estado miembro por prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros, durante el período de desplazamiento.
- b) En la medida en que existen diferencias objetivas entre las empresas establecidas en la República Federal de Alemania y las establecidas en otros Estados miembros que lo justifiquen, los artículos 59 y 60 del Tratado no se oponen a que una normativa nacional reconozca a las primeras el derecho al reembolso por el fondo de vacaciones retribuidas de las cantidades abonadas en concepto de retribución de las vacaciones y de paga extraordinaria de vacaciones, aun cuando no establezca tal derecho en favor de las últimas sino que, en su lugar, atribuya a los trabajadores desplazados un derecho directo frente a dicho fondo.
- c) Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, habida cuenta del principio de proporcionalidad, los tipos de datos que las autoridades alemanas pueden legítimamente exigir a los prestadores de servicios establecidos fuera de Alemania. A tal fin, es preciso que el órgano jurisdiccional remitente evalúe si las diferencias objetivas que existan entre

la situación de las empresas establecidas en Alemania y la de las empresas establecidas fuera de Alemania requieren objetivamente la información adicional que se exige a éstas.

- 3) Los artículos 59 y 60 del Tratado se oponen a la aplicación del régimen de vacaciones retribuidas de un Estado miembro a todas las empresas establecidas en otros Estados miembros que presten servicios en el sector de la construcción en el territorio del primer Estado miembro, cuando las empresas establecidas en el primer Estado miembro que sólo desarrollan parte de sus actividades en dicho sector no están todas sometidas al referido régimen en lo que se refiere a los trabajadores que ocupan en el mencionado sector.

Jann

Edward

Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de octubre de 2001.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

P. Jann