

Asunto C-471/19**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

20 de junio de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica)

Fecha de la resolución de remisión:

6 de junio de 2019

Demandante:

Middlegate Europe NV

Parte demandada:

Ministerraad (Consejo de Ministros)

Objeto del procedimiento principal

El Hof van Cassatie (Tribunal de Casación) ha planteado al órgano jurisdiccional remitente (Tribunal Constitucional) una cuestión de constitucionalidad sobre la compatibilidad de varias disposiciones de la Wet Havenarbeid (Ley por la que se organizan las tareas portuarias) con la Grondwet (Constitución) belga.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición planteada al amparo del artículo 267 TFUE.

El órgano jurisdiccional remitente desea saber en esencia si la obligación de recurrir a trabajadores portuarios reconocidos en las zonas portuarias belgas para actividades laborales portuarias es contraria al Derecho de la Unión y, en caso de respuesta afirmativa, si puede mantener provisionalmente la normativa en cuestión hasta que el legislador esté en condiciones de cohonestarla con el Derecho de la Unión.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su caso en relación con el artículo 56 de dicho Tratado, con los artículos 15 y 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y con el principio de igualdad, en el sentido de que se opone a una normativa nacional que obliga a las personas o empresas que desean realizar tareas portuarias en una zona portuaria belga en el sentido de la wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Ley de 8 de junio de 1972 por la que se organizan las tareas portuarias) —incluidas las tareas ajenas a la carga y descarga de barcos en sentido estricto—, a valerse únicamente de empresarios portuarios reconocidos?

2. En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿puede mantener el Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) los efectos de los controvertidos artículos 1 y 2 de la Ley de 8 de junio de 1972 por la que se organizan las tareas portuarias, con el fin de evitar la inseguridad jurídica y el descontento social y permitir al legislador cohonestar esa normativa con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea?

Disposiciones de Derecho de la Unión invocadas

Artículos 49 TFUE y 56 TFUE

Artículos 15 y 16 de la Carta

Principio de igualdad

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Artículos 10, 11 y 23 de la Constitución

Artículo II.3 del Wetboek van economisch recht (Código de Derecho Económico)

Artículos 1, 2, 3, 3 *bis* y 4 de la Ley de 8 de junio de 1972 por la que se organizan las labores portuarias (en lo sucesivo, «Ley sobre labores portuarias»)

Koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Real Decreto de 5 de julio de 2004 relativo al reconocimiento de los trabajadores portuarios en las zonas portuarias que estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley de 8 de junio de 1972 por la que se organizan las tareas portuarias)

Koninklijke besluiten van 20 maart 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3 *bis* van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 29 januari 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3 *bis* van de wet van 8 juni 1972

betreffende de havenarbeid; van 4 september 1985 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3 *bis* van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 14 juni 2017 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3 *bis* van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid en tot opheffing van de koninklijke besluiten van 10 juli 1986 en 1 maart 1989 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3 *bis* van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Reales Decretos de 20 de marzo de 1986, relativo al reconocimiento de una organización de empresarios en desarrollo del artículo 3 *bis* de la Ley de 8 de junio de 1972 por la que se organizan las tareas portuarias; de 29 de enero de 1986, relativo al reconocimiento de una organización de empresarios en desarrollo del artículo 3 *bis* de la Ley de 8 de junio de 1972 por la que se organizan las tareas portuarias; de 4 de septiembre de 1985, relativo al reconocimiento de una organización de empresarios en desarrollo del artículo 3 *bis* de la Ley de 8 de junio de 1972 por la que se organizan las tareas portuarias; de 14 de junio de 2017, relativo al reconocimiento de una organización de empresarios en desarrollo del artículo 3 *bis* de la Ley de 8 de junio de 1972 por la que se organizan las tareas portuarias, y por el que se derogan los Reales Decretos de 10 de julio de 1986 y 1 de marzo de 1989 relativos al reconocimiento de una organización de empresarios en desarrollo del artículo 3 *bis* de la Ley de 8 de junio de 1972 por la que se organizan las tareas portuarias)

Artículo 1 del koninklijk besluit van 12 januari 1973 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het havenbedrijf (Real Decreto de 12 de enero de 1973, por el que se crea la Comisión Paritaria de los Puertos y se establecen su denominación y su competencia)

Artículos 35 y 37 de la wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (Ley de 5 de diciembre de 1968, relativa a los convenios colectivos y a las comisiones paritarias)

Koninklijk besluit van 10 juli 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Real Decreto de 10 de julio de 2016 por el que se modifica el Real Decreto de 5 de julio de 2004 relativo al reconocimiento de los trabajadores portuarios en las zonas portuarias que estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley de 8 de junio de 1972 por la que se organizan las tareas portuarias)

Artículo 28, apartado 2, de la bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (Ley especial de 6 de enero de 1989, relativa al Tribunal Constitucional)

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Middlegate Europe es una empresa de transportes establecida en Zeebrugge que opera en toda Europa. En el marco del transporte internacional por carretera, sus trabajadores preparan en el muelle del puerto de Zeebrugge, entre otras cosas, remolques para ser embarcados con rumbo al Reino Unido e Irlanda.
- 2 En el marco de un control realizado el 12 de enero de 2011, la policía levantó un acta contra Middlegate Europe por infracción del artículo 1 de la Ley sobre tareas portuarias, a saber, la realización de labores portuarias por un trabajador portuario no reconocido. Mediante decisión de 17 de enero de 2013, se le impuso una multa administrativa por importe de 100 euros.
- 3 El Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (Tribunal de lo laboral de Gante, Sección de Brujas, Países Bajos) declaró infundado el recurso interpuesto por aquella contra esta decisión. El Arbeidshof te Gent (Tribunal Superior de lo laboral de Gante, Países Bajos) desestimó el recurso de apelación interpuesto contra esta sentencia.
- 4 A continuación, Middlegate Europe interpuso un recurso de casación ante el Hof van Cassatie. En ese procedimiento alega que los artículos 1 y 2 de la Ley sobre tareas portuarias son contrarios a los artículos 10, 11 y 23 de la Constitución (principio de igualdad y libertad de comercio e industria de las empresas). A continuación, el Hof van Cassatie planteó una cuestión de constitucionalidad al órgano jurisdiccional remitente, que a su vez plantea en el litigio principal cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 5 El Hof van Cassatie pregunta al órgano jurisdiccional nacional si el hecho de que la obligación impuesta en la Ley sobre tareas portuarias a las empresas que desarrollan actividades en una zona portuaria de valerse de empresarios portuarios reconocidos no solo para la carga y descarga de barcos, sino también para operaciones que pueden realizarse fuera de la zona portuaria, es compatible con los principios constitucionales de igualdad y de libertad de comercio e industria.
- 6 A juicio del Ministerraad (Consejo de Ministros), las situaciones en que se hallan las empresas que operan dentro y fuera de la zona portuaria no son comparables entre sí. En cambio, Middlegate Europe sostiene que se trata de los mismos trabajos, los cuales, en el caso de autos, resultan ajenos a la carga y descarga de barcos en sentido estricto y son tratados de forma distinta en función de si se llevan a cabo dentro o fuera de la zona portuaria.
- 7 El Consejo de Ministros alega con carácter subsidiario que las empresas que deciden ordenar la realización de determinadas actividades que quedan comprendidas en la descripción de las tareas portuarias dentro de la zona portuaria, pero que también podrían llevarse a cabo fuera de tal zona, se colocan

en una situación, en virtud de su libre decisión, conforme a la cual deben valerse de empresarios portuarios reconocidos. No están obligadas a ordenar la realización de estas actividades en la zona portuaria. Además, el Consejo de Ministros aduce que la diferencia de trato se basa en una justificación objetiva y razonable, respecto a la cual invoca en particular razones de seguridad.

- 8 Sostiene el Consejo de Ministros que la definición de tareas portuarias debe ser suficientemente amplia para poder comprender todas las operaciones relacionadas con la carga y la descarga de barcos dentro de la zona portuaria, de forma tal que pueda garantizarse la seguridad en toda la zona portuaria. El Consejo de Ministros sí apunta que los diversos elementos de la definición establecen siempre un vínculo con la carga y descarga de barcos, de suerte que la definición de tareas portuarias utilizada no vaya más allá de lo necesario.
- 9 A juicio del Consejo de Ministros, no se vulnera el Derecho de la Unión. Además, señala en este contexto que, después de que se introdujeran algunos ajustes en el marco legislativo en 2016, la Comisión Europea ya no apreció motivos para proseguir un procedimiento por incumplimiento contra Bélgica. De igual modo, el Consejo de Ministros invoca una sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de septiembre de 1999 sobre la Ley belga sobre las tareas portuarias (C-22/98, J.C. Becu y otros) de la que, en su opinión, cabe deducir que la normativa es compatible con el principio de igualdad.
- 10 En opinión de Middlegate Europe, la diferencia de trato mencionada no es ni objetiva ni pertinente. Alega que la delimitación de la zona portuaria, así como la del concepto de tareas portuarias, se apoya en la arbitrariedad y en la omnipotencia de los sindicatos portuarios, que pretenden mantener el monopolio legal sobre las tareas portuarias reconocidas. En su opinión, no se ha demostrado que el citado monopolio resulte absolutamente necesario para garantizar la seguridad del trabajo en las zonas portuarias y que tal normativa no vaya más allá de lo necesario para garantizar la seguridad.
- 11 Rechaza que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada por el Consejo de Ministros y de la interrupción del procedimiento por la Comisión quepa deducir que la normativa se cohonesta con el Derecho de la Unión. Alega, invocando la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2014 (C-576/13, Comisión/España), que la Ley belga sobre tareas portuarias tiene consecuencias excesivas, en particular en cuanto atañe a la libertad de comercio e industria, y en particular para el libre mercado de trabajo para las tareas portuarias.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 12 El artículo 1 de la Ley sobre tareas portuarias dispone:

«En las zonas portuarias, ninguna persona podrá ordenar la realización de tareas portuarias por trabajadores que no sean trabajadores portuarios reconocidos.»

- 13 De los artículos 2 y 3 de la Ley sobre tareas portuarias se desprende que mediante reales decretos se adoptarán disposiciones de desarrollo, incluidas las que establezcan la definición de «tareas portuarias» y las obligaciones que incumben a los empresarios y trabajadores que operan en la zona portuaria.
- 14 De la resolución de remisión se desprende que las «tareas portuarias» es algo más que la carga y descarga de barcos y que es descrita del modo siguiente (artículo 1 del Real Decreto de 12 de enero de 1973, por el que se crea la Comisión Paritaria de los Puertos y se establecen su denominación y su competencia):
- «[...] todos los trabajadores y sus empresarios que, en las zonas portuarias:
- (A.) realicen tareas portuarias como actividad principal o accesoria, es decir, cualquier manipulación de mercancías transportadas por vía marítima o fluvial, ferrocarril o carretera, y todo servicio auxiliar respecto de dichas mercancías, independientemente de que tales actividades tengan lugar en los muelles, vías navegables, embarcaderos, o en los establecimientos que se ocupan de la importación, exportación o tránsito de las mercancías, así como toda manipulación de mercancías transportadas por vía marítima o fluvial cuyo destino u origen sean los muelles de establecimientos industriales.»
- 15 De las disposiciones controvertidas en el litigio principal se desprende, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, que el concepto de «tareas portuarias» se describe tanto desde un punto de vista material como territorial. Desde una perspectiva material, el concepto de tareas portuarias se define en función de las actividades de manipulación de mercancías y servicios vinculados. Desde una perspectiva territorial, las tareas portuarias se limitan a las operaciones así descritas realizadas en las zonas portuarias geográficamente definidas, zonas que comprenden, en particular, los muelles, los embarcaderos, las naves, los almacenes y los lugares de carga y de descarga.
- 16 El órgano jurisdiccional remitente señala que la Ley sobre tareas portuarias se apoya en cuatro principios que constituyen un régimen de contratación cerrado: (1) las tareas portuarias en las zonas portuarias solo pueden ser realizadas por trabajadores portuarios reconocidos; (2) el acceso al mercado de trabajo de las tareas portuarias solo puede producirse tras el reconocimiento y la inclusión en el grupo de trabajadores portuarios en función de las necesidades de mano de obra; (3) toda persona que ordene la realización de tareas portuarias en la zona portuaria deberá contratar a tal fin a trabajadores portuarios reconocidos y, por tanto, estará obligada a adherirse a una organización empresarial reconocida; (4) las disposiciones del Sociaal Strafwetboek (Código Penal de lo Social) serán aplicables a las infracciones de este régimen.
- 17 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, los principios constitucionales sobre los que tiene que pronunciarse a solicitud del Hof van Cassatie están estrechamente vinculados a la libertad de profesional, al derecho a trabajar y a la libertad de empresa, garantizados por los artículos 15 y 16 de la Carta de los

Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como a la libertad de establecimiento (artículo 49 TFUE) y la libre prestación de servicios (artículo 56 TFUE).

- 18 El órgano jurisdiccional remitente señala que, en el apartado 58 de su sentencia de 11 de diciembre de 2014 (C-576/13, Comisión/España), el Tribunal de Justicia declaró que España incumplió las obligaciones que le incumben «al imponer a las empresas de otros Estados miembros que deseen desarrollar la actividad de manipulación de mercancías en los puertos españoles de interés general tanto la obligación de inscribirse en una Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios y, en su caso, de participar en el capital de esta, por un lado, como la obligación de contratar con carácter prioritario a trabajadores puestos a disposición por dicha Sociedad Anónima, y a un mínimo de tales trabajadores sobre una base permanente, por otro lado» [sigue un texto no procedente para la traducción al español].
- 19 El 28 de marzo de 2014, la Comisión Europea inició un procedimiento por incumplimiento contra Bélgica porque, en su opinión, el régimen belga de organización de las tareas portuarias era, en varios aspectos esenciales, contrario al Derecho de la Unión, en particular a la libertad de establecimiento.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente señala que, tras el escrito de requerimiento remitido por la Comisión, no se han modificado ni la Ley sobre tareas portuarias ni los principios en que se basa la misma. En respuesta a las objeciones de la Comisión se adoptó el Real Decreto de 10 de julio de 2016 por el que se modifica el Real Decreto de 5 de julio de 2004 relativo al reconocimiento de los trabajadores portuarios en las zonas portuarias que estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley de 8 de junio de 1972 por la que se organizan las tareas portuarias. El 17 de mayo de 2017, la Comisión acordó poner fin de forma condicionada al citado procedimiento por incumplimiento incoado contra el Reino de Bélgica.
- 21 El órgano jurisdiccional remitente observa que los artículos 1 y 2 de la Ley sobre tareas portuarias parecen entrañar una restricción de las libertades fundamentales consagradas en el TFUE. En su opinión, se suscita la cuestión de si, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia en su citada sentencia de 11 de diciembre de 2014 en relación con el régimen español, la obligación, derivada de las disposiciones citadas, de las empresas de valerse de empresarios portuarios reconocidos para la realización de tareas portuarias en el sentido de la Ley sobre tareas portuarias —lo cual incluye actividades que serían ajena a la carga y descarga de barcos— entraña una restricción injustificada, habida cuenta de las diferencias en la normativa y de la citada finalización condicionada del procedimiento por incumplimiento de la Comisión. Esto es lo que constituye el objeto de la primera cuestión prejudicial.
- 22 Si, tras la respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente considera que las disposiciones controvertidas son

inconstitucionales, incumbirá al legislador poner fin a la inconstitucionalidad comprobada y ajustar el marco legislativo a la Constitución, interpretado en relación con el Derecho de la Unión. A la espera de la actuación del legislador, la declaración de inconstitucionalidad de las citadas disposiciones podría dar lugar, sin embargo, a que miles de empresarios portuarios sufrieran una inesperada inseguridad en cuanto a su posición jurídica en el mercado de trabajo y a las condiciones de trabajo, lo cual aparejaría consecuencias sociales y económicas desfavorables. Así, en estas mismas circunstancias, las autoridades públicas pueden verse abocadas a graves consecuencias.

- 23 Con el fin de evitar tal situación, el órgano jurisdiccional remitente entiende que, sobre la base de la legislación belga, está facultado para mantener provisionalmente los efectos de la normativa nacional en cuestión (la Ley sobre tareas portuarias), pero se pregunta, remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de julio de 2016 (C-379/15, *Association France Nature Environnement*), si de este modo actuaría conforme al Derecho de la Unión. Este aspecto constituye el objeto de la segunda cuestión prejudicial.