

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 24 de enero de 2002 *

En el asunto C-164/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Amtsgericht Tauberbischofsheim (Alemania), destinada a obtener, en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra

Portugaia Construções, L.^{da},

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación) y 60 del Tratado CE (actualmente artículo 50 CE), así como 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),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

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

Abogado General: Sr. J. Mischo;

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

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de Portugaia Construções, L.^{da}, por el Sr. B. Buchberger, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. W.-D. Plessing y C.-D. Quassowski, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. K. Rispal-Bellanger y C. Bergeot, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. M.A. Fierstra, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Fernandes y la Sra. S. Emídio de Almeida, en calidad de agentes;
- 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 el Sr. R. Karpenstein, Rechtsanwalt;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Portugaia Construções, L.^{da}, del Gobierno alemán y de la Comisión, expuestas en la vista de 15 de marzo de 2001;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de mayo de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 13 de abril de 1999, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de mayo siguiente, el Amtsgericht Tauberbischofsheim planteó, con arreglo al artículo 234 CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación) y 60 del Tratado CE (actualmente artículo 50 CE), así como 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 un litigio entre la Oficina de Empleo de Tauberbischofsheim (Alemania) y Portugaia Construções, L.^{da} (en lo sucesivo, «Portugaia»), en el que ésta recurría una providencia de apremio por la que se le reclamaba el pago de una cantidad de 138.018,52 DEM.

Marco jurídico

- 3 La Arbeitnehmer-Entsendegesetz (Ley sobre el desplazamiento de trabajadores; en lo sucesivo, «AEntG»), en su versión de 26 de febrero de 1996, aplicable al litigio principal, se aplica al sector de la construcción.

- 4 El artículo 1, apartado 1, primera frase, de la AEntG extiende la aplicabilidad de determinados convenios colectivos de aplicación general a los empresarios con domicilio en el extranjero y a los trabajadores de éstos que son desplazados a Alemania. La referida disposición tiene el siguiente tenor:

«Las normas jurídicas contenidas en un convenio colectivo del sector de la construcción, declarado de aplicación general en el sentido de los artículos 1 y 2 del Reglamento relativo a las empresas de la construcción [...] se aplicarán asimismo, siempre que la empresa realice principalmente prestaciones en la construcción en el sentido del artículo 75, apartado 1, punto 2, de la Ley de fomento de trabajo [...] y que el Derecho alemán no sea, en cualquier caso, determinante para la relación laboral, a toda relación laboral que vincule a un empresario establecido en el extranjero con un trabajador suyo que preste sus servicios dentro del ámbito de aplicación territorial del mencionado convenio colectivo, cuando:

- 1) el convenio colectivo establezca una retribución mínima única para todos los trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación, y

- 2) los empresarios nacionales establecidos fuera del ámbito de aplicación territorial de dicho convenio colectivo también deban garantizar a aquellos

de sus trabajadores que presten servicios dentro del ámbito de aplicación territorial del convenio colectivo al menos las condiciones de trabajo fijadas por convenio vigentes en el lugar de trabajo.»

- 5 Con arreglo al artículo 1, apartado 1, frases tercera y cuarta, de la AEntG, todo empresario, en el sentido de la primera frase, deberá garantizar a cualquier trabajador suyo desplazado las condiciones de trabajo previstas en la primera frase de dicho artículo.
- 6 En virtud del artículo 5 de la AEntG, el incumplimiento de las disposiciones imperativas del artículo 1 de dicha Ley podrá sancionarse como infracción. Conforme al artículo 29 de la Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Ley sobre las infracciones), el juez podrá ordenar el decomiso de las ventajas pecuniarias obtenidas mediante un comportamiento sancionado con multa.
- 7 El 2 de septiembre de 1996, los representantes de los trabajadores y de los empresarios del sector de la construcción alemán celebraron, con efectos a partir del 1 de octubre de 1996 pero no antes de la fecha de entrada en vigor de su aplicabilidad general, el convenio colectivo que establecía un salario mínimo para el sector de la construcción en el territorio de la República Federal de Alemania (en lo sucesivo, «convenio colectivo»).
- 8 El convenio colectivo fue declarado de aplicación general el 12 de noviembre de 1996, pero la aplicabilidad general no surtía efecto hasta el 1 de enero de 1997.
- 9 Además, el órgano jurisdiccional remitente pone de relieve que, según el Derecho alemán en materia de convenios colectivos, los representantes de los trabajadores y de los empresarios tienen la posibilidad de celebrar convenios colectivos de

ámbitos diversos, tanto a nivel federal como a nivel de la empresa. A este respecto, los convenios colectivos específicos prevalecen, en principio, sobre los convenios colectivos generales.

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

- 10 Portugaia es una sociedad con domicilio social en Portugal. Entre marzo y julio de 1997, realizó obras de gran envergadura en Tauberbischofsheim. Para la ejecución de estas obras, desplazó a varios de sus trabajadores a esta obra.
- 11 La Oficina de Empleo de Tauberbischofsheim realizó en marzo y en mayo de 1997 una inspección de las condiciones de trabajo en las obras mencionadas anteriormente. Sobre la base de los documentos presentados por Portugaia, comprobó que ésta abonaba a los trabajadores inspeccionados un salario inferior al salario mínimo que debe pagarse de conformidad con el convenio colectivo. Por ello, ordenó que se abonara el saldo, es decir, la diferencia entre el salario por una hora de trabajo que debió pagarse y el que se pagó en realidad, multiplicado por el número total de horas trabajadas, que asciende a la cantidad de 138.018,52 DEM.
- 12 El órgano jurisdiccional remitente, que conoce del recurso planteado por Portugaia contra la providencia de apremio por la que se le reclama el pago de dicha cantidad, manifiesta dudas sobre la compatibilidad de la normativa alemana con los artículos 59 y 60 del Tratado. A este respecto, afirma que el objetivo de la AEntG es, como se desprende de su exposición de motivos, proteger el mercado de trabajo nacional —en especial ante el «dumping social» provocado por la afluencia de trabajadores dispuestos a trabajar por una retribución menor—, reducir el desempleo nacional y posibilitar la adaptación de las empresas alemanas al mercado interior. Dicho órgano jurisdiccional añade que, a diferencia de los empresarios alemanes, los empresarios de los demás Estados miembros carecen de la posibilidad de celebrar convenios colectivos más específicos con un sindicato alemán, a fin de evitar la aplicación del convenio colectivo.

13 Por considerar que la solución del litigio dependía de la interpretación de la normativa comunitaria, el Amtsgericht Tauberbischofsheim decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es compatible con el Derecho comunitario una interpretación 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 [...] o, en caso de que ésta no sea aplicable, una interpretación de los artículos 59 y siguientes del Tratado CE, según la cual las razones imperiosas de interés general, que pueden justificar una restricción de la libre prestación de servicios en los casos de desplazamiento de trabajadores, no solamente pueden consistir en la protección social de los trabajadores desplazados, sino también en la protección del sector de la construcción nacional y en la reducción del desempleo nacional para evitar tensiones sociales?»

2) ¿Constituye una restricción injustificada de la libre prestación de servicios el hecho de que un empresario nacional pueda, mediante la celebración de un convenio colectivo de empresa (que goza de primacía), abonar un salario mínimo más bajo que el establecido en un convenio colectivo, declarado de aplicación general, mientras que un empresario de otro Estado miembro no está en condiciones de hacer lo mismo —por lo menos, de hecho— en caso de que pretenda desplazar trabajadores a la República Federal de Alemania?»

Sobre la primera cuestión

14 Como subraya con acierto el Gobierno neerlandés, no cabe examinar la primera cuestión en relación con la Directiva 96/71. En efecto, en el momento de producirse los hechos que originaron el litigio principal, no había expirado el plazo de adaptación del Derecho interno, que acababa el 16 de diciembre de 1999.

- 15 De ello se deduce que la normativa controvertida en el procedimiento principal debe ser analizada únicamente a la luz de los artículos 59 y 60 del Tratado.
- 16 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 las sentencias de 25 de julio de 1991, *Säger*, C-76/90, Rec. p. I-4221, apartado 12; de 9 de agosto de 1994, *Vander Elst*, C-43/93, Rec. p. I-3803, apartado 14; de 28 de marzo de 1996, *Guiot*, C-272/94, Rec. p. I-1905, apartado 10; 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).
- 17 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, so pena de privar de eficacia a las disposiciones del Tratado destinadas precisamente a garantizar la libre prestación de servicios (sentencia *Säger*, antes citada, apartado 13).
- 18 A este respecto, la aplicación de las normativas nacionales del Estado miembro de acogida a los prestadores de servicios puede prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las prestaciones de servicios, por personas o empresas establecidas en otros Estados miembros, en la medida en que tal aplicación genera gastos adicionales y supone un aumento de las cargas administrativas y económicas (sentencia *Mazzoleni e ISA*, antes citada, apartado 24).

- 19 No obstante, de una reiterada jurisprudencia resulta que, cuando tales normativas se aplican a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de acogida pueden estar justificadas siempre que respondan a razones imperiosas de interés general 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 y en que las referidas normativas sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse, entre otras, las sentencias de 17 de diciembre de 1981, Webb, 279/80, Rec. p. 3305, apartado 17; de 20 de febrero de 2001, Analir y otros, C-205/99, Rec. p. I-1271, apartado 25, y Mazzoleni e ISA, antes citada, apartado 25).
- 20 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, Webb, apartado 19, Arblade y otros, apartado 36, y Mazzoleni e ISA, apartado 27).
- 21 En lo que atañe más específicamente a las disposiciones nacionales en materia de salarios mínimos, tales como las cuestionadas en el litigio principal, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, en principio, el Derecho comunitario no se opone a que un Estado miembro imponga a una empresa, establecida en otro Estado miembro y que efectúe una prestación de servicios en el territorio del primer Estado miembro, la obligación de pagar a sus trabajadores la retribución mínima que fijen las normas nacionales de dicho Estado (sentencias de 3 de febrero de 1982, Seco y Desquenne & Giral, asuntos acumulados 62/81 y 63/81, Rec. p. 223, apartado 14, y sentencias, antes citadas, Guiot, apartado 12; Arblade y otros, apartado 33, y Mazzoleni e ISA, apartados 28 y 29).
- 22 En otras palabras, en principio, puede admitirse que cuando el Estado miembro de acogida aplica su normativa relativa al salario mínimo a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro persigue un objetivo de interés general, a saber, la protección de los empleados.

- 23 Sin embargo, no puede excluirse que existan circunstancias en las cuales la aplicación de tales normas no sea conforme a los artículos 59 y 60 del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia Mazzoleni e ISA, antes citada, apartado 30).
- 24 Por consiguiente, incumbe a las autoridades nacionales o, en su caso, a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida determinar si la normativa relativa al salario mínimo persigue efectivamente y a través de los medios adecuados un objetivo de interés general, antes de aplicarla a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro.
- 25 En el asunto principal, el órgano jurisdiccional remitente destaca que de la exposición de motivos de la AEntG se desprende que esta Ley tiene por objetivo proteger el sector nacional de la construcción y reducir el desempleo con el fin de evitar tensiones sociales.
- 26 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 (véase, recientemente, la sentencia de 25 de octubre de 2001, Finalarte y otros, asuntos acumulados C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 y C-68/98 a C-71/98, Rec. p. I-7831, apartado 39).
- 27 No obstante, aunque es cierto que la intención del legislador manifestada en la exposición de motivos de una ley puede constituir un indicio del objetivo que se persigue con ésta, tal intención no puede ser determinante (véase la sentencia Finalarte y otros, antes citada, apartado 40).

- 28 Incumbe, por el contrario, al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la normativa controvertida en el litigio principal, considerada de manera objetiva, garantiza la protección de los trabajadores desplazados (sentencia Finalarte y otros, antes citada, apartado 41).
- 29 Como el Tribunal de Justicia ya ha declarado, 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 (véase la sentencia Finalarte y otros, antes citada, apartado 42).
- 30 De las anteriores consideraciones resulta que procede responder a la primera cuestión que, para apreciar si la aplicación de una normativa nacional que establece un salario mínimo, por parte del Estado miembro de acogida, a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro es compatible con los artículos 59 y 60 del Tratado, corresponde a las autoridades o, en su caso, a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar si dicha normativa, considerada de manera objetiva, garantiza la protección de los trabajadores desplazados. A este respecto, aunque la intención declarada del legislador no puede ser determinante, sí puede constituir un indicio sobre el objetivo perseguido por dicha normativa.

Sobre la segunda cuestión

- 31 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si el hecho de que un empresario nacional pueda, mediante la celebración de un convenio colectivo de empresa, abonar un salario mínimo más

bajo que el establecido en un convenio colectivo, declarado de aplicación general, mientras que un empresario establecido en otro Estado miembro no puede hacer lo mismo, constituye una restricción injustificada de la libre prestación de servicios.

- 32 El Gobierno alemán sostiene que procede declarar la inadmisibilidad de esta cuestión, puesto que tiene carácter meramente hipotético, y que manifiestamente la respuesta no es pertinente para la solución del litigio principal. En particular, dicho Gobierno señala que, en lo que se refiere a los sectores en los que los empresarios extranjeros están obligados a respetar los convenios colectivos relativos al salario mínimo, no le consta que exista ningún convenio colectivo de empresa que disponga que los empresarios alemanes interesados pueden aplicar condiciones de trabajo menos favorables para los trabajadores que aquellas cuyo respeto impone la AEntG.
- 33 No puede acogerse este argumento. Sobre este particular, basta con recordar que, según reiterada jurisprudencia, corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen del litigio y que deben asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia. Una petición presentada por un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ser rechazada si resulta evidente que la interpretación del Derecho comunitario que dicho órgano jurisdiccional solicita no tiene relación alguna con la existencia real o con el objeto del litigio principal (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 ocurre así en el caso de autos.
- 34 Por lo que se refiere al fondo, el hecho de que un empresario establecido en otro Estado miembro, a diferencia del empresario del Estado miembro de acogida, no tenga la posibilidad de sustraerse a la obligación de pagar el salario mínimo previsto en el convenio colectivo del sector de actividad de que se trate crea una desigualdad de trato contraria al artículo 59 del Tratado. Sobre este punto, es preciso subrayar que no se ha invocado ninguna justificación contemplada en el Tratado.

- 35 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión que el hecho de que un empresario nacional pueda, mediante la celebración de un convenio colectivo de empresa, abonar un salario mínimo más bajo que el establecido en un convenio colectivo, declarado de aplicación general, mientras que un empresario establecido en otro Estado miembro no puede hacer lo mismo, constituye una restricción injustificada de la libre prestación de servicios.

Costas

- 36 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán, francés, neerlandés y portugués, y 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 del litigio principal, 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 Amtsgericht Tauberbischofsheim mediante resolución de 13 de abril de 1999, declara:

- 1) Para apreciar si la aplicación de una normativa nacional que establece un salario mínimo, por parte del Estado miembro de acogida, a los prestadores

de servicios establecidos en otro Estado miembro es compatible con los artículos 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación) y 60 del Tratado CE (actualmente artículo 50 CE), corresponde a las autoridades o, en su caso, a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar si dicha normativa, considerada de manera objetiva, garantiza la protección de los trabajadores desplazados. A este respecto, aunque la intención declarada del legislador no puede ser determinante, sí puede constituir un indicio sobre el objetivo perseguido por dicha normativa.

- 2) El hecho de que un empresario nacional pueda, mediante la celebración de un convenio colectivo de empresa, abonar un salario mínimo más bajo que el establecido en un convenio colectivo, declarado de aplicación general, mientras que un empresario establecido en otro Estado miembro no puede hacer lo mismo, constituye una restricción injustificada de la libre prestación de servicios.

Jann

Edward

La Pergola

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de enero de 2002.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

P. Jann