Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentadas el 19 de julio de 2012 [1]

Asunto C-577/10

Comisión Europea
contra

Reino de Bélgica

«Incumplimiento de Estado — Artículo 56 TFUE — Libre prestación de servicios — Normativa nacional que impone una obligación de declaración previa a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros — Trabajadores autónomos — Discriminación — Diferenciación objetivamente justificada — Obstáculo a la libre prestación de servicios — Sanciones penales — Justificaciones — Prevención del fraude — Protección frente a la competencia desleal — Protección de los trabajadores — Trabajadores autónomos económicamente dependientes — "Falsos autónomos" — Proporcionalidad — Principio de congruencia»

1. Mediante el presente recurso por incumplimiento, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare incompatible con la libre prestación de servicios, en el sentido del artículo 56 TFUE, el sistema establecido por el Reino de Bélgica que impone a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro una obligación de declaración previa (sistema denominado «Limosa»). [2] La Comisión estima, con carácter principal, que dicho sistema constituye una discriminación no justificada por razones de orden público, seguridad y salud públicas conforme al artículo 52 TFUE. Sin embargo, la Comisión se detiene también a examinar, con carácter subsidiario, si puede estar justificado por el objetivo de interés general invocado por el Reino de Bélgica, relativo a la necesidad de ejercer los controles indispensables para respetar exigencias imperiosas de interés general, concluyendo que dicho sistema, en todo caso, no es necesario para la realización de dichos objetivos y es desproporcionado.

2. Dado que el carácter «específicamente aplicable» del sistema Limosa, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no puede ser cuestionado fácilmente, toda la dificultad consiste en determinar si este asunto puede examinarse a la luz del análisis presentado con carácter subsidiario por la Comisión, como el Tribunal de Justicia ha hecho en los casos de medidas que afectan a las prestaciones de servicios realizadas mediante el desplazamiento de trabajadores por cuenta ajena.

1 — Lengua original: francés.

2 — Acrónimo del neerlandés «Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie» (sistema de información transfronteriza para la consulta en materia de migración ante la Administración laboral).

3. En efecto, la particularidad del presente asunto estriba en la circunstancia de que, a diferencia de asuntos análogos o similares a los que ha conocido el Tribunal de Justicia hasta ahora, en los que se cuestionaban medidas que afectaban a prestadores de servicios que operaban a través del desplazamiento de sus trabajadores por cuenta ajena a un Estado miembro distinto de su Estado miembro de establecimiento, el sistema Limosa es impugnado por la Comisión porque afecta a los propios prestadores de servicios en su calidad de trabajadores autónomos.

4. En las presentes conclusiones, propongo al Tribunal de Justicia que aborde este recurso por incumplimiento relativo a los trabajadores autónomos de forma análoga al modo en que abordó los asuntos relativos a trabajadores por cuenta ajena desplazados, y vaya más allá, por tanto, del argumento según el cual el sistema Limosa es discriminatorio y no está justificado por uno de los objetivos previstos en el artículo 52 TFUE, incorporando a su análisis el examen de las exigencias imperiosas invocadas por el Reino de Bélgica. Se trata, más en concreto, de tomar en consideración que la situación real de los trabajadores autónomos puede, en cuanto tal y en ciertas circunstancias, ocultar situaciones no menos dignas de protección que la de los trabajadores por cuenta ajena, en particular la situación de los «trabajadores autónomos económicamente dependientes», en ocasiones también denominados «trabajadores autónomos económicamente subordinados» o «trabajadores parasubordinados», [3] pero teniendo en cuenta también situaciones más irregulares tales como, en concreto, la de los «falsos autónomos». No obstante, en la medida en que el sistema Limosa establece una obligación general previa al ejercicio de gran cantidad de prestaciones de servicios, requiere un examen especialmente riguroso de su necesidad y proporcionalidad, así como, en definitiva, de su congruencia.

I. Normativa nacional

5. Las disposiciones nacionales cuestionadas por la Comisión en el marco de su recurso por incumplimiento son los artículos 137, apartado 8, 138, tercer guión, 153 y 157, apartado 3, de la Ley marco de 27 de diciembre de 2006, [4] en su versión vigente desde el 1 de abril de 2007, que forman parte del capítulo VIII, por el que se regula la declaración previa de los trabajadores autónomos y por cuenta ajena desplazados. Dicha declaración previa se enmarca en un proyecto más amplio que persigue establecer una ventanilla única para todos los trámites laborales en Bélgica, a saber, el sistema Limosa.

6. El artículo 137 de la Ley marco controvertida prevé:

«A efectos de la aplicación del presente capítulo y de sus decretos de desarrollo, se entenderá por:

[…]

7º trabajadores autónomos: todas las personas físicas que ejercen una actividad profesional sin estar sujetos a un contrato de trabajo o a un estatuto;

8º trabajadores autónomos desplazados:

a) las personas mencionadas en el apartado 7 que ejercen temporal o parcialmente una o varias actividades por cuenta propia en Bélgica sin residir en este país de forma permanente y que trabajan habitualmente en el territorio de uno o varios países distintos de Bélgica;

3 — Sobre estos trabajadores, véanse, en particular, el Libro Verde de la Comisión titulado «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI» [COM(2006) 708 final], y Antonmattei, P.-H., y Sciberras, J.-C., *Le travail économiquement dépendant: quelle protection*, informe para el Ministro de Trabajo, de Relaciones Sociales, Familia y Solidaridad, noviembre de 2008.

4 — *Moniteur belge* de 28 de diciembre de 2006, p. 75178; en lo sucesivo, «Ley marco controvertida».

b) las personas procedentes del extranjero que acuden a Bélgica con el fin de ejercer temporalmente en este país una actividad profesional por cuenta propia o instalarse temporalmente como trabajador autónomo.

[…]»

7. El artículo 138 de la Ley marco controvertida dispone:

«El presente capítulo se aplicará:

[…]

a los trabajadores autónomos desplazados;

[…]»

8. El artículo 153 de la Ley marco controvertida establece:

«Antes de ejercer su actividad profesional, el trabajador autónomo desplazado al territorio belga o su representante deberán realizar, ante el Instituto nacional de la seguridad social para los trabajadores autónomos, una declaración por vía electrónica, conforme a lo previsto en el artículo 154, según las modalidades determinadas mediante Real Decreto.

Antes del comienzo de su estancia en territorio belga, el autónomo en prácticas desplazado o la institución en la que cursa sus estudios o su formación profesional deberán realizar, ante el Instituto nacional de la seguridad social para los trabajadores autónomos, una declaración por vía electrónica, conforme a lo previsto en el artículo 154, según las modalidades determinadas mediante Real Decreto.

Cuando el trabajador autónomo desplazado o su mandatario, o el autónomo en prácticas desplazado o la institución en la que cursa sus estudios o su formación profesional no puedan efectuar dicha declaración por vía electrónica, podrán dirigirla, por fax o por correo postal, al Instituto nacional de la seguridad social para los trabajadores autónomos, según las modalidades establecidas por dicho Instituto.

Una vez realizada la declaración prevista en los párrafos anteriores, el declarante recibirá un acuse de recibo con arreglo al artículo 3 de la citada Ley de 24 de febrero de 2003. Cuando la declaración haya sido realizada por fax o por correo postal, el Instituto nacional de la seguridad social para los trabajadores autónomos remitirá un acuse de recibo por fax o por correo postal según el modelo que establezca.

Mediante Real Decreto, se fijará el plazo durante el que podrá anularse una declaración previa.

Cuando el desplazamiento se prolongue más allá del plazo inicialmente previsto, el declarante deberá efectuar una nueva declaración antes de la finalización del desplazamiento inicialmente previsto.»

9. El artículo 157 de la Ley marco controvertida tiene el siguiente tenor:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 269 a 274 del Código Penal, será castigado con pena de prisión de entre ocho días y un año, y multa de 500 a 2.500 euros, o sólo con una de estas penas:

[…]

3º el trabajador autónomo desplazado que no se atenga a las disposiciones del presente capítulo y de sus decretos de desarrollo.»

II. Procedimiento administrativo previo

10. Mediante escrito de 22 de junio de 2007, la Comisión hizo constar al Reino de Bélgica los problemas que suscitaba, a su juicio, a la luz del artículo 49 CE (actualmente artículo 56 TFUE), la obligación impuesta a los prestadores autónomos de servicios de inscribirse y declarar previamente sus actividades en el marco del sistema Limosa, y le instó a comunicarle toda la información útil para la comprensión de dicho sistema y los motivos que justificaban la creación de ese sistema general de declaración.

11. Mediante escrito de 12 de julio de 2007, el Reino de Bélgica expuso el contexto y la filosofía del sistema Limosa, subrayando que éste perseguía varios objetivos legítimos, en particular la simplificación administrativa y la obtención de información estadística fiable, así como la mejora de la supervisión y del control de las actividades extranjeras en Bélgica.

12. Sin embargo, mediante escrito de 2 de febrero de 2009, la Comisión reiteró su preocupación acerca del sistema Limosa y requirió al Reino de Bélgica que presentara sus observaciones a este respecto y respondiera a varias preguntas. La Comisión adujo que las disposiciones de la Ley marco controvertida constituían manifiestamente un obstáculo a la libre prestación de servicios, e incluso una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad. Asimismo, estimó que las justificaciones alegadas por el Reino de Bélgica no se correspondían con ninguna de las tres exigencias previstas en el artículo 46 CE, ni constituían razones imperiosas de interés general y no cumplían, en todo caso, el criterio de proporcionalidad.

13. Mediante escrito de 31 de marzo de 2009, el Reino de Bélgica respondió a las observaciones formuladas por la Comisión en su escrito de requerimiento, indicando, de entrada, que la Ley marco sólo regula la situación de los prestadores autónomos de servicios, y no los supuestos en los que es aplicable 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.[5] Expuso que el objetivo general de la obligación de declaración Limosa era la supervisión y el control de las actividades extranjeras en Bélgica para la protección social de los intereses legítimos de todas las partes interesadas, el mantenimiento del equilibrio financiero de los sistemas de seguridad social y la lucha contra el fraude social y fiscal y contra la competencia desleal, así como la creación de información estadística fiable y la simplificación administrativa. Afirmó que el sistema Limosa permite, en particular, luchar contra el fenómeno de los falsos autónomos y, más concretamente, contra las maniobras fraudulentas de elusión de las normas mínimas de la Directiva 96/71 en materia de protección social consistentes en presentar a los trabajadores desplazados como autónomos.

14. Mediante dictamen motivado de 8 de octubre de 2009, dirigido a las autoridades belgas a través de un escrito de 9 de octubre de 2009, la Comisión mantuvo sus imputaciones acerca de la declaración Limosa, precisando que consideraba incompatibles con el artículo 56 TFUE, por referirse a los prestadores autónomos de servicios, las disposiciones de los artículos 137, apartado 8, 138, tercer guión, 153 y 157, apartado 3, de la Ley marco controvertida, reservándose el derecho de examinar ulteriormente, en su caso, la situación de los trabajadores desplazados en el sentido de la Directiva 96/71.

5 — DO L 18, p. 1.

15. Mediante escrito de respuesta al dictamen motivado de 11 de diciembre de 2009, el Reino de Bélgica mantuvo íntegramente su posición. Siguió negando que el sistema Limosa pudiera ser considerado un obstáculo a la libre prestación de servicios de los trabajadores autónomos y subrayó de nuevo que, en todo caso, ese obstáculo estaba justificado, en particular, por los objetivos de protección social de los trabajadores, de mantenimiento del equilibrio financiero de la seguridad social y de prevención eficaz del fraude, y que constituía el medio menos restrictivo para alcanzar tales objetivos.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

16. En estas circunstancias, la Comisión interpuso el presente recurso mediante escrito presentado en la secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de diciembre de 2010.

17. Mediante auto del Tribunal de Justicia de 11 de abril de 2011, se admitió la intervención del Reino de Dinamarca en apoyo de las pretensiones del Reino de Bélgica.

18. Se oyeron los informes orales del Reino de Bélgica, del Reino de Dinamarca y de la Comisión en la vista celebrada el 29 de marzo de 2012.

19. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del artículo 56 TFUE, al adoptar los artículos 137, apartado 8, 138, tercer guión, 153 y 157, apartado 3, de la Ley marco controvertida.

— Condene en costas al Reino de Bélgica.

20. El Reino de Bélgica solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare el recurso infundado, ya que la Comisión no ha acreditado el incumplimiento alegado.

— Declare, en el supuesto de que el Tribunal estimara que el recurso de la Comisión está suficientemente fundado, que el Reino de Bélgica cuando menos no ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del artículo 56 TFUE, al adoptar los artículos 137, apartado 8, 138, tercer guión, 153 y 157, apartado 3, de la Ley marco controvertida.

— En consecuencia, desestime el recurso y condene en costas a la Comisión.

IV. Análisis

A. *Resumen de las alegaciones de las partes*

21. La Comisión alega, con carácter principal, que el sistema Limosa constituye una restricción discriminatoria a la libre prestación de servicios de los trabajadores autónomos, que sólo puede estar justificada, en su caso, por las razones enumeradas en el artículo 52 TFUE relativas al orden público, la seguridad pública o la salud pública. Dado que el Reino de Bélgica no ha alegado ninguna de estas justificaciones, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare por tanto que aquél ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 56 TFUE. La Comisión confirmó en la vista que pretendía, con carácter principal, solicitar la declaración del incumplimiento del Reino de Bélgica sobre este único fundamento.

22. La Comisión insiste, además, en que su recurso sólo se refiere a los trabajadores autónomos, y no a los trabajadores por cuenta ajena desplazados que están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/71, de modo que, si bien la jurisprudencia sobre esa materia, en particular la sentencia de 19 de enero de 2006, Comisión/Alemania,[6] puede constituir un punto de comparación y un elemento de reflexión, carece de pertinencia, puesto que las particularidades de las situaciones respectivas de los prestadores de servicios (trabajadores autónomos) y de los trabajadores por cuenta ajena desplazados impiden un paralelismo sistemático.

23. No obstante, la Comisión se ha detenido a examinar detalladamente, con carácter subsidiario, en su escrito de interposición del recurso, los distintos objetivos de interés general invocados por el Reino de Bélgica para justificar el sistema Limosa, así como la necesidad y proporcionalidad de éste, concluyendo que tal sistema constituye, en todo caso, una restricción injustificada de la libre prestación de servicios de los trabajadores autónomos.

24. El Reino de Bélgica, apoyado en lo fundamental por el Reino de Dinamarca, estima en cambio que dicho sistema no puede ser considerado discriminatorio, puesto que, por una parte, es aplicable también a los nacionales belgas establecidos en otros Estados miembros y, por otra parte y en todo caso, la situación de los prestadores de servicios establecidos en Bélgica no es comparable a la de los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros. Alega asimismo que el sistema Limosa sólo constituye una restricción mínima de la libre prestación de servicios, que sus efectos sobre dicha libertad son demasiado indirectos y aleatorios para que esté prohibido en virtud del artículo 56 TFUE y que, en cualquier caso, está justificado por exigencias imperiosas de interés general y se atiene plenamente al principio de proporcionalidad.

B. *Observaciones preliminares*

25. Procede subrayar, con carácter preliminar, que el Tribunal de Justicia ha tenido muchas ocasiones de conocer de recursos por incumplimiento o de responder a cuestiones prejudiciales relativas a distintos aspectos de la aplicación a los trabajadores por cuenta ajena desplazados tanto de la Directiva 96/71,[7] como del artículo 56 TFUE,[8] y a veces de ambos simultáneamente.[9] Es la primera vez, en cambio, que conoce de un litigio que, aun siendo de la misma naturaleza, en este caso se refiere concretamente al prestador de servicios como trabajador autónomo.[10]

26. Si bien es evidente, como alega la Comisión, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa específicamente a la Directiva 96/71 no es pertinente directamente, por cuanto no puede ser pura y simplemente extrapolada al presente asunto, no es menos cierto que todas estas decisiones configuran un marco de referencia jurisprudencial que puede y debe inspirar, al menos en parte, la respuesta que se ofrezca a la cuestión suscitada en el presente asunto.

6 — Asunto C-244/04, Rec. p. I-885.

7 — Sentencias de 14 de abril de 2005, Comisión/Alemania (C-341/02, Rec. p. I-2733); de 12 de octubre de 2004, Wolff & Müller (C-60/03, Rec. p. I-9553); de 3 de abril de 2008, Rüffert (C-346/06, Rec. p. I-1989), y de 10 de febrero de 2011, Vicoplus y otros (C-307/09 a C-309/09, Rec. p. I-453). Sobre las cuestiones relativas al desplazamiento de trabajadores en materia de seguridad social, véase la sentencia de 26 de enero de 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, Rec. p. I-1079).

8 — Sentencias de 23 noviembre 1999, Arblade y otros (C-369/96 y C-376/96, Rec. p. I-8453); de 25 de octubre de 2001, Finalarte y otros (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); de 15 de marzo de 2001, Mazzoleni e ISA (C-165/98, Rec. p. I-2189); de 24 de enero de 2002, Portugaia Construções (C-164/99, Rec. p. I-787); de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania (C-490/04, Rec. p. I-6095), y de 7 de octubre de 2010, dos Santos Palhota y otros (C-515/08, Rec. p. I-9133). Sobre el caso particular del desplazamiento por una empresa de un Estado miembro de trabajadores por cuenta ajena nacionales de Estados terceros a otro Estado miembro, véanse las sentencias de 19 de enero de 2006, Comisión/Alemania, antes citada; de 21 de septiembre de 2006, Comisión/Austria (C-168/04, Rec. p. I-9041), y de 1 de octubre de 2009, Comisión/Bélgica (C-219/08, Rec. p. I-9213).

9 — Sentencias de 18 de diciembre de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Rec. p. I-11767), y de 19 de junio de 2008, Comisión/Luxemburgo (C-319/06, Rec. p. I-4323), y el auto de 16 de junio de 2010, RANI Slovakia (C-298/09. Rec. p. I-81).

10 — Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha conocido de asuntos relativos a trabajadores autónomos; véanse, en particular, en el caso de los guías turísticos, la sentencia de 5 de junio de 1997, SETTG (C-398/95, Rec. p. I-3091); en el caso de los abogados, la sentencia de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros (C-309/99, Rec. p. I-1577), y, en el caso de las autoescuelas, el auto de 19 de junio de 2008, Kurt (C-104/08, Rec. p. I-97).

27. Pues bien, la idea principal que se desprende de dicha jurisprudencia es que el Tribunal de Justicia adopta un enfoque prudente y matizado al examinar medidas nacionales que restringen la libre prestación de servicios que pueden estar justificadas por la necesidad de garantizar, en particular, el control del respeto de exigencias imperiosas de interés general. Aun cuando dichas medidas son, por naturaleza, aplicables específicamente y podrían por tanto, de entrada, ser tachadas de discriminatorias, el Tribunal de Justicia se abstiene, sin embargo, de calificarlas sistemáticamente como tales, esforzándose por el contrario por examinar de forma rigurosa la fundamentación de sus justificaciones, siempre que esas justificaciones sean invocadas, así como su necesidad y proporcionalidad. [11]

28. Este enfoque, sin embargo, no deja de crear tensiones con el otro planteamiento, en definitiva más ortodoxo, que considera discriminatorias las medidas que no son aplicables de forma indistinta. La sentencia dictada por el Tribunal de Justicia el 18 de julio de 2007, en el asunto Comisión/Alemania, [12] es especialmente ilustrativa de esta dualidad y de la cuidadosa atención que el Tribunal de Justicia presta a las justificaciones alegadas por los Estados miembros en lo que respecta a dichas exigencias de control. [13]

29. Si bien es cierto que el enfoque general seguido por el Tribunal de Justicia en los asuntos antes mencionados análogos al caso de autos no parece siempre totalmente congruente con el resto de la jurisprudencia en materia de libre prestación de servicios, no es menos cierto que ello se explica por consideraciones fundamentales.

30. A este respecto, es preciso insistir en que el Tribunal de Justicia ha señalado, en varias ocasiones, que ha reconocido a los Estados miembros la facultad de comprobar la observancia de las disposiciones de Derecho nacional y de la Unión en materia de prestación de servicios [14] o incluso ha admitido la justificación de las medidas de control necesarias para verificar el respeto de exigencias justificadas a su vez por razones de interés general, [15] no sin precisar que tales controles deben respetar los límites impuestos por el Derecho de la Unión [16] y no pueden, en ningún caso, hacer ilusoria la libre prestación de servicios. [17]

11 — Véase a este respecto, en particular, la jurisprudencia relativa al desplazamiento de los trabajadores que se cita en el punto 25 de las presentes conclusiones.

12 — Antes citada, apartados 83 a 88.

13 — En ese asunto, en efecto, el Tribunal de Justicia debía examinar dos aspectos de la normativa alemana en materia de desplazamiento de los trabajadores. Por una parte, el Tribunal de Justicia consideró que la norma que exigía al empleador conservar determinados documentos en idioma alemán, imponiendo por tanto una obligación de traducción a los empleadores no establecidos en un Estado miembro de lengua alemana, estaba justificada por la necesidad de permitir un control efectivo del cumplimiento de las obligaciones jurídicas derivadas de esa normativa. Por otra parte, el Tribunal de Justicia estimó que la norma que obligaba a las empresas de trabajo temporal establecidas en otros Estados miembros a comunicar por escrito diversas informaciones sobre la cesión de un trabajador a una empresa cesionaria en Alemania era aplicable específicamente y no estaba justificada por razones relativas al orden público, a la seguridad y a la salud públicas, previstas en el artículo 52 TFUE, por lo que era contraria al artículo 56 TFUE.

14 — Sentencias, antes citadas, Comisión/Austria, apartado 43, y de 19 de enero de 2006, Comisión/Alemania, apartado 36.

15 — Sentencias Arblade y otros, antes citada, apartado 39; de 25 de octubre de 2001, Comisión/Alemania (C-493/99, Rec. p. I-8163), apartado 20, y dos Santos Palhota y otros, antes citada, apartado 48. Véase, en particular, Gardenés Santiago, M., «Le détachement transnational de travailleurs dans le cadre des prestations de services: un sujet spécialement difficile pour le marché intérieur», en *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, LGDJ, ediciones Lextenso, 2012, pp. 255 y ss., en especial p. 259.

16 — Sentencia de 27 de marzo de 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Rec. p. I-1417).

17 — Sobre este «criterio», además de la sentencia de 19 de enero de 2006, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 36, véanse también el punto 71 de las conclusiones del Abogado General Léger presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/Austria, antes citada, y el punto 63 de las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia de 8 de septiembre de 2010, Carmen Media Group (C-46/08, Rec. p. I-8149).

31. En particular, en la sentencia dos Santos Palhota y otros [18] el Tribunal de Justicia precisó que los Estados miembros son libres, concretamente, de definir, dentro del respeto del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y de los principios generales del Derecho, las normas administrativas accesorias destinadas a permitir la comprobación del cumplimiento de las disposiciones nacionales materiales relativas a las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores desplazados coordinados mediante la Directiva 96/71. [19]

32. En un orden de ideas ligeramente diferente, el Tribunal de Justicia admitió también que el Estado miembro destinatario podía, dentro de ciertos límites y ateniéndose estrictamente al Derecho de la Unión, adoptar disposiciones destinadas a impedir que la libertad garantizada por el artículo 56 TFUE sea desviada de su objetivo o utilizada por un prestador de servicios con fines fraudulentos. [20]

33. Pues bien, el Reino de Bélgica, al igual que el Reino de Dinamarca, alegan fundamentalmente que la distinción entre las dos categorías de prestadores establecida por la Ley marco controvertida está objetivamente justificada por su diferente situación en lo que respecta a los controles que, a su juicio, deben poder seguir realizando, a falta de una armonización de las legislaciones nacionales, en particular en materia de trabajo y empleo, [21] controles que resultan indispensables para la protección de las exigencias imperiosas de interés general invocadas por el Reino de Bélgica en relación con la lucha contra el fraude en general y contra los «falsos autónomos» en particular, la prevención de la competencia desleal y el dumping social y la protección de los trabajadores.

34. Por consiguiente, siguiendo la orientación general que se desprende de la jurisprudencia, examinaré sucesivamente si el sistema Limosa constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios (subapartado 1), si puede, en su caso, estar justificado por razones imperiosas de interés general (subapartado 2) y, en caso afirmativo, si se atiene plenamente a las exigencias que se derivan del principio de proporcionalidad (subapartado 3).

C. *Examen del sistema Limosa a la luz de la libre prestación de servicios*

1. Un sistema desincentivador constitutivo de un obstáculo a la libre prestación de servicios

35. Apenas hay duda de que el sistema Limosa constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios, desde el punto de vista tanto de los prestadores de servicios afectados como de los destinatarios de dichos servicios establecidos en Bélgica.

36. El propio corazón del sistema Limosa, su inspiración por así decir, presenta de entrada un carácter desincentivador para los prestadores de servicios que desean ejercer sus actividades en Bélgica, por el mero hecho de que les obliga, por una parte, a registrarse creando una cuenta y, por otra parte, a declarar normalmente antes de cada prestación, utilizando los datos de dicha cuenta, un número determinado de datos detallados, entre los cuales cabe citar en particular la fecha y duración, la naturaleza y lugar de realización de la prestación y los datos de identificación del cliente establecido en Bélgica. Estos trámites constituyen evidentemente una carga administrativa que no es despreciable, en particular para los artesanos y pequeñas empresas que no disponen de personal idóneo para llevarlos a cabo y muy especialmente para las prestaciones de servicios de muy corta duración que requieren una actuación muy rápida.

18 — Antes citada, apartados 26 y 27.

19 — Véanse también las sentencias, antes citadas, de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania, apartado 19, y Laval un Partneri, apartado 60.

20 — Sobre esta idea, véanse las sentencias de 3 de diciembre de 1974, van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299), apartado 13; de 26 noviembre 1975, Coenen y otros (39/75, Rec. p. 1547), apartado 9; de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania (205/84, Rec. p. 3755), apartado 22; de 27 de septiembre de 1989, van de Bijl (130/88, Rec. p. 3039), apartado 26, y de 16 de diciembre de 1992, Comisión/Bélgica (C-211/91, Rec. p. I-6757), apartado 12.

21 — Sentencia Finalarte y otros, antes citada, apartado 73.

37. Además, el sistema Limosa es también desincentivador para los destinatarios de servicios, por cuanto les obliga a informar de los prestadores de servicios que no les presentan un acuse de recibo acreditativo de la realización de la declaración Limosa, bajo sanción penal.

38. Sin embargo, el Reino de Bélgica ha alegado que el sistema Limosa produce un efecto demasiado insignificante o indirecto en la libre prestación de servicios para ser considerado un obstáculo.

39. Las dos alegaciones deben ser rechazadas. Al margen de que el Tribunal de Justicia nunca ha admitido, en el marco de la libre prestación de servicios, argumentos de esta naturaleza, procede observar simplemente que, como ha alegado la Comisión, si bien la importancia o intensidad del efecto restrictivo de una medida en la libre prestación de servicios pueden tenerse eventualmente en cuenta al examinar su proporcionalidad, no pueden impedir la propia calificación de esa medida como restrictiva. [22]

40. Por tanto, sólo será posible admitir el sistema Limosa si puede justificarse por exigencias imperiosas de interés general, siempre que el interés protegido no esté salvaguardado por la legislación del Estado miembro de establecimiento, se atenga plenamente a las exigencias de claridad, seguridad jurídica [23] y congruencia, y resulte perfectamente proporcionado, es decir, que no vaya más allá de lo objetivamente necesario para ese fin y que ese resultado no pueda obtenerse mediante normas menos gravosas. [24]

2. Justificaciones plausibles

41. De las principales alegaciones formuladas por el Reino de Bélgica y de las respuestas ofrecidas por la Comisión se desprende que el obstáculo a la libre prestación de servicios que constituye el sistema Limosa puede justificarse por objetivos de interés general relativos, en primer lugar, a la protección de los trabajadores por cuenta propia, pero también, en mayor medida, a la protección de los trabajadores autónomos económicamente independientes y a la protección de los trabajadores por cuenta ajena a través de la lucha contra los «falsos autónomos», lo cual analizaré a continuación.

42. El Reino de Bélgica ha invocado, en efecto, tres series de justificaciones, la primera de ellas relativa a la prevención de la competencia desleal, considerada en su dimensión social, que incluye la lucha contra el dumping social, [25] la segunda relativa al mantenimiento del equilibrio financiero de la seguridad social y a la necesidad de prevenir el fraude y combatir los abusos, en particular de luchar contra los falsos autónomos, y la tercera referente a la necesidad de garantizar la protección de los propios trabajadores autónomos, de sus condiciones de trabajo y empleo y, en especial, de su salud y seguridad, en relación con los preceptos de la Unión Europea, [26] como ha alegado el Reino de Dinamarca.

43. La Comisión ha alegado, a este respecto, que el Reino de Bélgica se limitó a invocar los objetivos de lucha contra el fraude y el riesgo de elusión de las normas reguladoras de la libre circulación de trabajadores por los «falsos autónomos», sin aportar el más mínimo elemento preciso que permita valorar la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas. De este modo, como ha subrayado

22 — Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de enero de 2006, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 33.

23 — Sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartados 77 a 82.

24 — Sentencias de 4 de diciembre 1986, Comisión/Alemania, antes citada, apartados 27 y 29; de 26 de febrero de 1991, Comisión/Italia (C-180/89, Rec. p. I-709), apartados 17 y 18; de 20 de mayo de 1992, Ramrath (C-106/91, Rec. p. I-3351), apartados 30 y 31, y de 27 de octubre de 2011, Comisión/Portugal (C-255/09, Rec. p. I-10547), apartado 72.

25 — El Reino de Bélgica invoca, a este respecto, las sentencias, antes citadas, Wolff & Müller y Laval un Partneri.

26 — Véase, en particular, la Recomendación 2003/134/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos (DO L 53, p. 45); véase también la Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (octava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) (DO L 245, p. 6; rectificación en DO 1993, L 33, p. 18).

el Reino de Bélgica, la Comisión admite en principio el fundamento de las medidas de control necesarias para la lucha contra el fraude y los abusos, cuestionando que el sistema Limosa, habida cuenta de su filosofía y sus modalidades concretas de aplicación, pueda satisfacer los criterios de necesidad y proporcionalidad.

44. Hay que subrayar, para empezar, que no hay duda de que la necesidad de garantizar la protección de la salud, la seguridad y la higiene de los trabajadores autónomos, incluso, más en general, sus condiciones de trabajo y empleo, [27] constituye un objetivo digno de protección, que se distingue de las excepciones a la libre prestación de servicios basadas en la salud pública o la seguridad pública, previstas en el artículo 46 CE, y que, a falta de armonización de las legislaciones en esta materia, [28] constituye una exigencia imperiosa de interés general que puede justificar una restricción a la libre prestación de servicios.

45. A este respecto, basta recordar que el Derecho primario, y en particular las disposiciones de los artículos 3 TUE, apartado 3, 9 TFUE y 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, garantizan ya un nivel elevado de protección social del trabajador, sin distinguir sin embargo entre trabajadores por cuenta ajena y otros trabajadores, y que, como ya he tenido ocasión de exponer en mis conclusiones en el asunto dos Santos Palhota y otros, [29] es preciso tener en cuenta a partir de ahora estas disposiciones en la interpretación de las normas de Derecho primario que definen las libertades.

46. Procede precisar aquí que el elevado nivel de protección hacia el cual debe tender la Unión ha de amparar a todos los trabajadores, tanto a los trabajadores por cuenta ajena como a los trabajadores autónomos, pero también a todos los trabajadores que se encuentran en una situación intermedia, imponiéndose una vigilancia muy especial en lo que respecta a los trabajadores autónomos dependientes económicamente o asimilados. [30]

47. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de admitir, como exigencia imperiosa de interés general que puede justificar una restricción a la libre prestación de servicios, la lucha contra el fraude en general, en concreto en el sector de juegos de azar, [31] o contra el fraude fiscal [32] en particular, pero aún no ha examinado esta justificación en un contexto como el del presente asunto.

27 — De una manera muy general, y sin entrar aquí en detalles, en este asunto es objeto de controversia el control del respeto de las normas fundamentales de trabajo, nacionales, europeas e internacionales. A este respecto, me limitaré a mencionar la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO L 299, p. 9), que está comprendida en la política social de la Unión y cuyo ámbito de aplicación *ratione personae* no se define en función de la relación de subordinación que vincula a un trabajador con su empresario.

28 — Sobre el reparto de competencias en la materia entre los Estados miembros y la Unión, véase el dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993 (Rec. p. I-1061), apartados 13 a 21, que se refiere al Convenio nº 170 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo. Procede observar que, en su Libro Verde titulado «Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI», antes mencionado, la Comisión ha subrayado que «los Estados miembros son los principales responsables de resolver el problema de las personas que se hacen pasar por trabajadores por cuenta propia con el propósito de eludir la legislación nacional».

29 — Puntos 51 a 53.

30 — Cabe destacar a este respecto que la calificación como trabajador autónomo es competencia de los Estados miembros, aunque el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de declarar que la calificación formal de trabajador por cuenta propia con arreglo al Derecho nacional no excluye que una persona deba ser calificada de trabajador a efectos del artículo 141 CE, apartado 1, si su independencia sólo es ficticia, disimulando así una relación laboral a efectos del mencionado artículo; véase la sentencia de 13 de enero de 2004, Allonby (C-256/01, Rec. p. I-873), apartado 71.

31 — Véanse, en particular, las sentencias de 11 de septiembre de 2003, Anomar y otros (C-6/01, Rec. p. I-8621), apartado 75; de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros (C-338/04, C-359/04 y C-360/04, Rec. p. I-1891), apartado 46; de 8 de septiembre de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International (C-42/07, Rec. p. I-7633), apartado 56, y de 3 de junio de 2010, Sporting Exchange (C-203/08, Rec. p. I-4695), apartado 26.

32 — Sentencias de 11 de octubre de 2007, ELISA (C-451/05, Rec. p. I-8251), apartado 81; de 11 de junio de 2009, X y Passenheim-van Schoot (C-155/08 y C-157/08, Rec. p. I-5093), apartado 45, y de 6 de octubre de 2009, Comisión/España (C-153/08, Rec. p. I-9735), apartado 36.

48. Si bien al parecer el legislador de la Unión no ha considerado, hasta el momento, a los «falsos autónomos» un problema específico,[33] ni ha pretendido nunca definir el ámbito que abarca ese concepto,[34] no es menos cierto que este fenómeno se ha constatado en varios documentos[35] y que pueden encontrarse cifras que acreditan su importancia,[36] lo que permite suficientemente valorar la justificación invocada por el Reino de Bélgica.

49. En el presente asunto, debe admitirse que la necesidad de luchar contra el fenómeno de los falsos autónomos y llevar a cabo los controles necesarios al efecto constituye una exigencia imperiosa de interés general que puede justificar una restricción a la libre prestación de servicios. Dicha exigencia, que permite en particular garantizar el respeto de las normas mínimas de la Directiva 96/71, está relacionada con la protección de los trabajadores, que desde hace mucho tiempo ha sido considerada por el Tribunal de Justicia como una exigencia imperiosa de interés general.[37]

33 — Véanse, sin embargo, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 96/71 (DO 2006, C 313E, p. 452), en la que se «pide que se propicien los intercambios entre los servicios de inspección del trabajo de los Estados miembros con el fin de que puedan adherirse a las campañas contra los falsos autónomos, en especial, intercambiando información», y la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2009 sobre la Agenda Social Renovada (DO 2010, C 212E, p. 11), que «pide a la Comisión que emprenda iniciativas que conduzcan a una clara distinción entre los empleadores, autónomos verdaderos y pequeños empresarios, por una parte, y los empleados, por otra» (apartado 33). Véase, sobre todo, la respuesta de la Comisión a la pregunta escrita nº E-5333/2009 del Sr. De Rossa, relativa a una iniciativa comunitaria para distinguir claramente entre los trabajadores autónomos verdaderos y los falsos (DO 2011, C 10E), que recoge los estudios en curso sobre todas estas materias y se remite a la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de octubre de 2007, que se titula «Resultado de la consulta pública sobre el Libro Verde de la Comisión "Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI"» [COM(2007) 627 final, pp. 7 y 8].

34 — No obstante, véase a este respecto 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 (DO 376, p. 36), que, en su considerando 88, reconoce a los Estados miembros el derecho de establecer una distinción entre los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia, incluidos los «falsos trabajadores por cuenta propia», especificando qué debe entenderse por actividad autónoma a efectos de los artículos 43 CE (actualmente artículo 49 TFUE) y 49 CE: «toda actividad realizada por una persona al margen de una relación de subordinación». De ello cabe deducir que un falso autónomo es una persona que desempeña una actividad en el marco de una relación de subordinación con un tercero, si bien se presenta o es presentado como un autónomo, con el objetivo de eludir las normas mínimas previstas en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71. Dicho esto, es evidente que el estatuto de trabajador autónomo presenta, con respecto al estatuto de trabajador por cuenta ajena, numerosas diferencias desde el punto de vista social, fiscal y económico.

35 — Véase, además del libro verde titulado «Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI» y de la posterior Comunicación de la Comisión (antes mencionados), la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Comisión/Austria (C-161/07, Rec. p. I-10671); la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 18 de abril de 2012, titulada «Hacia una recuperación generadora de empleo» [COM(2012) 173 final, apartado 2.1.1]; el Libro Blanco de la Comisión de 1 de julio de 2011 titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» [COM(2011) 144 final, apartado 8]; el Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Nuevas tendencias del trabajo autónomo: el caso específico del trabajo autónomo económicamente dependiente» (DO 2011, C 18, p. 44), que excluye a los falsos autónomos de su ámbito de análisis. Véase también, sobre la salud y seguridad en el trabajo de los falsos autónomos, el dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – «Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)», COM(2007) 62 final (DO 2008, C 224, p. 88).

36 — Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Trabajo y pobreza: hacia un enfoque global indispensable» (Dictamen de iniciativa) (DO 2009, C 318, p. 52), que menciona, entre los factores de pobreza activa, la precariedad del estatus de trabajador, de la que el fenómeno de los falsos autónomos constituye una manifestación importante, con alrededor de 29 millones de personas afectadas, en especial en el sector de la construcción y las obras públicas (BTP). La Comisión destaca, sin embargo, en sus escritos, que los datos sobre esta cuestión son escasos, como puso de manifiesto un informe dirigido por el Prof. Jorens, Y., *Travail indépendant et faux travail indépendant dans le secteur de la construction*, Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois (www.efbww.org). Véase también Grignon, F., *Le BTP français face à l'élargissement de l'Europe*, rapport d'information nº 28 (2006-2007), Sénat, 18 de octubre de 2006 (www.senat.fr).

37 — Véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Mazzoleni e ISA, apartado 27; Portugaia Construções, apartado 20, y Wolff & Müller, apartado 35.

50. El objetivo de luchar contra los falsos autónomos podría estar relacionado también con la prevención de la competencia desleal, que el Tribunal de Justicia ha considerado una exigencia imperiosa de interés general [38] y, más ampliamente, con el objetivo de prevenir el dumping social invocado por el Reino de Bélgica [39], en la medida en que, como ha subrayado la Comisión en sus escritos, contribuye a la realización del objetivo de protección social de auténticos trabajadores por cuenta ajena, que es lo que son los falsos autónomos.

51. Si bien cabe admitir que el sistema Limosa responde a razones imperiosas de interés general, tales como la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores autónomos y la lucha contra los falsos autónomos, las restricciones a la libre prestación de servicios que entraña sólo pueden ser toleradas, sin embargo, en la medida en que dicho sistema sea plenamente proporcionado, es decir, adecuado para garantizar la realización de los objetivos que persigue, y siempre que no vaya más allá de lo que sea necesario para alcanzarlos.

3. Exigencias desproporcionadas en relación con los objetivos perseguidos

52. La Comisión aduce que, en todo caso y al margen de su carácter discriminatorio, el sistema Limosa, por su filosofía, su ámbito de aplicación y sus modalidades de aplicación, supera con creces lo admisible en Derecho de la Unión.

53. La Comisión destaca, en primer lugar, que el sistema Limosa constituye una inversión del principio, esto es, la libre prestación de servicios, y de su excepción, y que, habida cuenta de su alcance extremadamente amplio y transversal así como su carácter preventivo, establece una presunción general de fraude que no se basa en ningún elemento estadístico. La Comisión duda, además, de la congruencia del sistema Limosa y de que pueda alcanzar los objetivos indicados por el Reino de Bélgica, ya que se excluye toda posibilidad de control inesperado *in situ* en los casos en los que los prestadores de servicios estén exentos de la obligación de declaración o sólo estén sujetos a una declaración simplificada. Por último, estima que, teniendo en cuenta las obligaciones de cooperación administrativa que incumben a los Estados miembros y en particular las establecidas por la Directiva 2006/123, el sistema Limosa no es necesario para alcanzar el objetivo de lucha contra el fraude en general y contra los falsos autónomos en particular.

54. En primer lugar, procede señalar, por una parte, que el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva 2006/123 terminó el 28 de diciembre de 2009, es decir, después de la fecha del dictamen motivado, y, por otra parte, como ha subrayado el Reino de Bélgica, que el mecanismo que ha establecido sólo es verdaderamente operativo a partir de la entrada en vigor de las medidas prácticas de ejecución. [40] Por consiguiente, dicha Directiva no puede tomarse en consideración para la apreciación del presente recurso por incumplimiento. Por tanto, la proporcionalidad del sistema Limosa debe examinarse principalmente a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, subrayándose que si

38 — Véase la sentencia Wolff & Müller, antes citada, apartado 41, en la que el Tribunal de Justicia declaró que la prevención de la competencia desleal por parte de empresas que retribuyen a sus trabajadores a un nivel inferior al correspondiente al salario mínimo puede constituir una exigencia imperiosa de interés general.

39 — Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones titulada «Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios», COM(2011) 20 final (DO 2011, C 318, p. 109), apartados 4.4 y 4.11. En el sector de transportes, véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema la ordenación del tiempo de trabajo de los trabajadores autónomos en el transporte por carretera (DO 2009, C 27, p. 49), apartados 1.4, 3.3, 4.8 y 4.14; Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera (DO 2009, C 228, p. 78).

40 — Decisión 2009/739/CE de la Comisión, de 2 de octubre de 2009, por la que se establecen las medidas prácticas del intercambio de información entre Estados miembros por vía electrónica, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo VI de la Directiva 2006/123 (DO L 263, p. 32).

bien el mecanismo de cooperación previsto en la Directiva 2006/123 puede constituir eventualmente un punto de referencia,[41] pone de manifiesto, ante todo, la necesidad de establecer instrumentos que permitan a los Estados miembros ejercer sus competencias de control respetando estrictamente, en particular, los principios de libre prestación de servicios y de proporcionalidad.

55. Hay que señalar además que la Comisión alega que es el sistema Limosa en sí, esto es, su filosofía y funcionamiento, el que debe ser considerado innecesario o desproporcionado, y no sólo algunos de sus aspectos, como las sanciones que prevé o la obligación del prestador de servicios de presentar un acuse de recibo acreditativo del cumplimiento de las formalidades de declaración previa.

56. A este respecto, hay que recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado en varias ocasiones, en materia de desplazamiento de trabajadores por cuenta ajena, que la exigencia de una simple declaración previa puede constituir un medio necesario y adecuado que permite al Estado miembro en cuyo territorio se ejecuta la prestación controlar que la libertad de prestación de servicios no sea utilizada con un fin distinto de la realización de la prestación de que se trata, o controlar que los trabajadores afectados estén en situación regular, especialmente en cuestiones de residencia, autorización de trabajo y cobertura social en el Estado miembro de establecimiento del prestador.[42]

57. En el caso de autos, cabe admitir en principio que la obligación de declaración previa de la fecha y del lugar de realización de una prestación de servicios, así como del nombre del destinatario de dicha prestación, que el sistema Limosa impone a los prestadores de servicios establecidos en un Estado miembro distinto del Reino de Bélgica, es necesaria para la realización de los controles indispensables para garantizar tanto el respeto de las normas mínimas de la Directiva 96/71 en materia de protección social (lucha contra los falsos autónomos) como la protección de las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores autónomos (protección de los verdaderos autónomos). Es obligado constatar, en efecto, que sin esa información es prácticamente imposible que el Estado miembro de destino lleve a cabo controles inesperados *in situ*. Además, a falta de mecanismos de cooperación administrativa entre los Estados miembros, y a diferencia de lo que sucede con los trabajadores autónomos establecidos en su territorio, es prácticamente imposible que el Estado miembro de destino busque y recopile rápidamente la información indispensable para la realización de dichos controles.

58. Sin embargo, la circunstancia de que un mecanismo de declaración previa como el sistema Limosa sea necesario para los controles indispensables a efectos de garantizar el respeto de exigencias imperiosas de interés general no basta para concluir que sea plenamente compatible con el principio de la libre prestación de servicios. Dicho sistema debe, en primer lugar, ser adecuado para garantizar plenamente la realización de los objetivos perseguidos y las obligaciones que impone no han de

41 — Al igual que, por otra parte, los trabajos llevados a cabo en el marco de la revisión del marco legislativo relativo al desplazamiento de los trabajadores; véase la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71 [COM(2012) 131 final] y el Commission staff working document Impact assessment – Revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of provision of services [SWD(2012) 63 final].

42 — Véanse las sentencias de 21 de octubre de 2004, Comisión/Luxemburgo (C-445/03, Rec. p. I-10191), apartado 46; de 19 de enero de 2006, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 41, y de 1 de octubre de 2009, Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 16.

representar una carga excesiva para los operadores económicos afectados a la luz de los objetivos previstos, precisándose además que no debe existir la posibilidad de alcanzar dichos objetivos mediante normas menos gravosas. Asimismo tiene que cumplir las exigencias de claridad y seguridad jurídica [43] y atenerse al principio de congruencia, [44] extremo que conviene examinar antes de nada.

59. Pues bien, en primer lugar, la obligación de declaración previa del sistema Limosa está acompañada de las excepciones correspondientes, sin que consten claramente los motivos que las justifican ni los criterios que inspiran su definición, y sin que el Reino de Bélgica haya facilitado, a la luz de los objetivos perseguidos, la menor explicación sobre su razón de ser.

60. No obstante, si bien la necesidad de garantizar las condiciones que posibilitan los controles inesperados *in situ* se impone en interés de la protección de los trabajadores, esa exigencia debería, en principio, aplicarse a todos los prestadores de servicios, salvo que se estableciera claramente una distinción basada en una diferencia objetiva relacionada, por ejemplo, con la naturaleza de las prestaciones.

61. A falta de explicación del Reino de Bélgica a este respecto, sólo cabe constatar que las decisiones así adoptadas no son coherentes con los objetivos indicados, que el sistema Limosa no permite alcanzar plenamente dichos objetivos y que las restricciones a la libre prestación de servicios que entraña no son, por tanto, conformes a los principios de necesidad y proporcionalidad.

62. Por otra parte, en segundo lugar, las exigencias del sistema Limosa se flexibilizan considerablemente en ciertos casos, ya que los prestadores de servicios autónomos que ejercen una parte sustancial de sus actividades en Bélgica sólo están sujetos, tal como ha explicado el Reino de Bélgica, a una declaración simplificada, válida durante doce meses y que no requiere una declaración previa por cada prestación, precisándose que esta posibilidad está excluida para los sectores de la edificación y la construcción.

63. Si bien el sistema Limosa no es, también en este ámbito, plenamente coherente con los objetivos perseguidos, hay que señalar por otra parte que la existencia de la declaración simplificada suscita dudas sobre la estricta proporcionalidad, e incluso la necesidad, de la declaración «normal».

64. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, considero que el sistema Limosa, tal como ha sido establecido en la Ley marco controvertida en lo que respecta a los trabajadores autónomos, no es compatible con el artículo 56 TFUE y que, por tanto, procede estimar el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión.

65. Asimismo procede, por consiguiente, condenar en costas al Reino de Bélgica con arreglo al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

43 — Sentencia de 19 de junio de 2008, Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartados 77 a 82.

44 — Como el Tribunal de Justicia ha declarado en numerosas ocasiones, una normativa sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática; véanse las sentencias de 10 de marzo de 2009, Hartlauer (C-169/07, Rec. p. I-1721), apartado 55; de 12 de enero de 2010, Petersen (C-341/08, Rec. p. I-47), apartado 53, y de 21 de julio de 2011, Fuchs y Köhler (C-159/10 y C-160/10, Rec. p. I-6919), apartado 85. Véanse, en lo que respecta a la jurisprudencia sobre los juegos de azar, el punto 38 las conclusiones del Abogado General La Pergola presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Läärä y otros (C-124/97, Rec. p. I-6067), y en particular las sentencias de 21 de octubre de 1999, Zenatti (C-67/98, Rec. p. I-7289), apartados 35 y 36; de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros (C-243/01, Rec. p. I-13031), apartados 62 y 67, y Placanica y otros, antes citada, apartado 53. En otros contextos, véanse las sentencias de 17 de julio de 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, Rec. p. I-5785), apartados 39 y 40; de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07 y C-172/07, Rec. p. I-4171), apartado 42; de 21 de diciembre de 2011, Comisión/Austria (C-28/09, Rec. p. I-13525), apartado 126, y de 10 de mayo de 2012, Duomo Gpa y otros (C-357/10 a C-359/10), apartado 47. Sobre este punto, véase Mathisen, G., *Consistency and coherence as conditions for justification of Member States measures restricting free movement*, CMLR, 2010, p. 1021.

V. Conclusión

66. En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 56 TFUE, al adoptar los artículos 137, apartado 8, 138, tercer guión, 153 y 157, apartado 3, de la Ley marco de 27 de diciembre de 2006, en su versión vigente desde el 1 de abril de 2007.

2) Condene en costas al Reino de Bélgica.