Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 13 de noviembre de 2018 *

«Procedimiento prejudicial — Artículo 56 TFUE — Libre prestación de servicios — Restricciones — Servicios en el mercado interior — Directiva 2006/123/CE — Derecho del trabajo — Desplazamiento de trabajadores para la realización de obras de construcción — Declaración de los trabajadores — Conservación y traducción de las nóminas — Retención del pago — Prestación de una fianza por el destinatario de servicios — Garantía de una multa que, en su caso, se imponga al prestador de servicios»

En el asunto C-33/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (Tribunal de Distrito de Bleiburg, Austria), mediante resolución de 17 de enero de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de enero de 2017, en el procedimiento entre

Čepelnik d.o.o.

y

Michael Vavti,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. A. Arabadjiev, M. Vilaras y E. Regan y la Sra. C. Toader, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász, L. Bay Larsen (Ponente), M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de febrero de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Čepelnik d.o.o., por los Sres. R. Grilc y R. Vouk y las Sras. M. Škof y M. Ranc, Rechtsanwälten, y por la Sra. M. Erman, odvetnica;

– en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, J. Pavliš y J. Vláčil, en calidad de agentes;

* Lenguas de procedimiento: alemán y esloveno.

– en nombre del Gobierno francés, por la Sra. E. de Moustier y el Sr. R. Coesme, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno húngaro, por la Sra. M.M. Tátrai y los Sres. M.Z. Fehér y G. Koós, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno esloveno, por la Sra. A. Grum, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. M. Kellerbauer y L. Malferrari y la Sra. M. Kocjan, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de mayo de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 56 TFUE y de la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO 2014, L 159, p. 11).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Čepelnik d.o.o. y el Sr. Michael Vavti, en relación con el pago de una cuantía de 5 000 euros que la primera reclama a este último en cumplimiento de un contrato de obra.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos 7 y 14 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36), tienen el siguiente tenor:

«(7) La presente Directiva establece un marco jurídico general que beneficia a una amplia gama de servicios sin por ello descuidar las peculiaridades de cada tipo de actividad o de profesión y de sus respectivos sistemas de regulación. […] Conviene prever una combinación equilibrada de medidas relativas a la armonización selectiva, a la cooperación administrativa, a la disposición sobre la libre prestación de servicios y al estímulo para la elaboración de códigos de conducta sobre determinadas cuestiones. Esta coordinación de las legislaciones nacionales debe garantizar un elevado grado de integración jurídica comunitaria y un alto nivel de protección de los objetivos de interés general y, especialmente, la protección de los consumidores, que es indispensable para establecer una confianza entre los Estados miembros. La presente Directiva también tiene en cuenta otros objetivos de interés general, incluida la protección del medio ambiente, la seguridad pública y la salud pública y la necesidad de ajustarse al Derecho del trabajo.

[…]

(14) La presente Directiva no afecta a las condiciones de trabajo, incluidos los períodos máximos de trabajo y períodos mínimos de descanso, la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas, las cuantías de salario mínimo, la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo, que los Estados miembros apliquen de acuerdo con el Derecho comunitario, ni tampoco afecta a las relaciones entre los interlocutores sociales, incluido el derecho de negociar y celebrar convenios colectivos, el derecho de huelga y de emprender acciones sindicales, de acuerdo con la legislación y las prácticas nacionales que respetan el Derecho comunitario, ni se aplica a los servicios prestados por empresas de trabajo temporal. La presente Directiva no afecta a la legislación de los Estados miembros sobre la seguridad social.»

4 El artículo 1, apartado 6, de dicha Directiva dispone:

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

Derecho austriaco

5 El artículo 7b de la Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Ley de Adaptación de la Normativa relativa al Contrato de Trabajo; BGBl., 459/1993), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «AVRAG»), establece en sus apartados 3 y 8 lo siguiente:

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

[…]

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

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

[…]

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

6 El artículo 7i, apartado 4, de la AVRAG tiene el siguiente tenor:

«Quien

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

[…]

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

7 El artículo 7m de la AVRAG establece:

«1. En caso de sospecha razonable de infracción administrativa de conformidad con los artículos 7b, apartado 8, 7i o 7k, apartado 4, y, en el caso de que las circunstancias lleven a presumir que el enjuiciamiento o la ejecución de las penas será imposible o sustancialmente más difícil por razones relacionadas con la persona del empresario (contratista) o de la empresa que pone a disposición la mano de obra, los órganos de la Administración tributaria, en relación con las investigaciones realizadas en virtud del artículo 7f y en coordinación con el Fondo de Indemnización de Vacaciones y Despidos de los Trabajadores de la Construcción, podrán ordenar por escrito al dueño de la obra, y en caso de puesta a disposición de mano de obra, al empresario, que no pague total o parcialmente el importe aún pendiente del trabajo o de la remuneración por la realización del trabajo (retención del pago). […]

[…]

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

[…]

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

[…]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

8 Čepelnik es una sociedad de responsabilidad limitada con domicilio en Eslovenia.

9 Esta sociedad celebró con el Sr. Vavti un contrato de obra para la ejecución de una construcción en la vivienda de este último, situada en Austria, por un importe de 12 200 euros.

10 Se acordó un anticipo de 7 000 euros, que fue abonado por el Sr. Vavti.

11 El 16 de marzo de 2016, la Finanzpolizei/Finančа policija (Policía Financiera, Austria) llevó a cabo una inspección en la obra y constató, por una parte, que Čepelnik no había declarado al organismo nacional competente el empleo en la obra de dos trabajadores desplazados, infringiendo así lo dispuesto artículo 7b, apartado 8, punto 1, de la AVRAG, en relación con el artículo 7b, apartado 3, de la misma Ley, y, por otra parte, que la antedicha sociedad no disponía de nóminas en lengua alemana por lo que atañía a 4 trabajadores desplazados, infringiendo de ese modo, el artículo 7i, apartado 4, punto 1, de la AVRAG, en relación con el artículo 7d, apartado 1, frases primera y segunda, de la misma Ley.

12 A raíz de esta constatación, la Policía Financiera ordenó al Sr. Vavti que realizase una retención del pago con respecto a la obra de que se trata. Asimismo, solicitó a la Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt/Okrajno glavarstvo Velikovec (Autoridad Administrativa del Distrito de Völkermarkt, Austria) que exigiera al Sr. Vavti la prestación de una fianza por un importe equivalente al precio de la obra que aún se adeudaba, es decir, 5 200 euros.

13 El 17 de marzo de 2016, la Autoridad Administrativa del Distrito de Völkermarkt accedió a esta solicitud y exigió al Sr. Vavti el pago de una fianza de 5 200 euros, con el fin de garantizar una eventual multa que pudiera imponerse a Čepelnik en un procedimiento ulterior. El Sr. Vavtvi no recurrió dicha decisión y prestó la fianza el 20 de abril de 2016.

14 Mediante resoluciones de 11 y 12 de octubre de 2016, se condenó a Čepelnik al pago de sendas multas de 1 000 y 8 000 euros por las dos infracciones administrativas constatadas por la Policía Financiera a raíz de la inspección de 16 de marzo de 2016. El 2 de noviembre de 2016, Čepelnik interpuso recursos contra estas resoluciones. En la fecha de la resolución de remisión aún no se había adoptado una decisión acerca de dichos recursos.

15 Una vez acabada la obra, Čepelnik reclamó al Sr. Vavti el pago de un importe de 5 000 euros. Al no proceder este último a pagar dicho importe, Čepelnik presentó una demanda ante el órgano jurisdiccional remitente.

16 Ante dicho órgano jurisdiccional, el Sr. Vavti alegó que, al haber abonado una fianza de 5 200 euros a la Autoridad Administrativa del Distrito de Völkermarkt, ya no adeudaba ese importe a Čepelnik. A su entender, con arreglo a la normativa austriaca aplicable, el abono de la referida fianza tenía efecto liberatorio.

17 En estas circunstancias, el Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (Tribunal de Distrito de Bleiburg, Austria) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

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

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

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

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

18 Con carácter preliminar, el Gobierno austriaco sostiene que la petición de decisión prejudicial es inadmisible, dado que, a su entender, no es necesaria una respuesta a las cuestiones prejudiciales para que el órgano jurisdiccional remitente pueda emitir su fallo en el litigio principal.

19 A este respecto, el Gobierno austriaco alega que las cuestiones prejudiciales atañen a un procedimiento administrativo en el que se exige al dueño de una obra una retención del pago y la prestación de una fianza, mientras que el órgano jurisdiccional remitente únicamente conoce de la acción civil relativa al precio de la obra que aún se adeuda tras el abono de la antedicha fianza. Pues bien, según el Gobierno austriaco, en el marco de este último procedimiento, el órgano jurisdiccional remitente debería limitarse a tomar en consideración el efecto liberatorio que para el dueño de la obra tiene el abono de la fianza que se le impuso, sin poder modificar o anular la decisión relativa a la imposición de dicha fianza. A su entender, esa decisión solo puede impugnarse en el marco de un procedimiento administrativo separado.

20 A este respecto, debe recordarse que, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 5 de junio de 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, apartado 47 y jurisprudencia citada).

21 De ello se deriva que las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 6 de septiembre de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, apartado 20 y jurisprudencia citada).

22 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que el litigio principal está estrechamente vinculado a los efectos de las medidas objeto de las cuestiones prejudiciales, dado que la respuesta a la cuestión de la compatibilidad de dichas medidas con el Derecho de la Unión podría tener una incidencia sobre la resolución de dicho litigio. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente explica que el Sr. Vavti motivó su negativa a pagar a Čepelnik la cuantía de 5 000 euros correspondiente al importe de la obra de que se trata aún adeudado, negativa que dio origen al litigio,

basándose en que, en virtud del artículo 7m, apartado 5, de la AVRAG, el abono de la fianza de 5 200 euros que se le había impuesto en aplicación del artículo 7m, apartado 3, de esa misma Ley le liberaba de su deuda con Čepelnik.

23 En estas circunstancias, no puede considerarse que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión carezca de toda relación con la realidad o el objeto del litigio principal.

24 Asimismo, puesto que la argumentación del Gobierno austriaco relativa a la inadmisibilidad de la petición prejudicial se basa en parte en el hecho de que, a su entender, el Derecho nacional no autoriza al órgano jurisdiccional remitente a adoptar, en el litigio principal, una decisión relativa a las multas impuestas a Čepelnik, debe recordarse que, en la medida en que, en el procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE, la interpretación del Derecho nacional corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente (sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 28), esa argumentación no basta para destruir la presunción de pertinencia a la que se ha hecho referencia en el apartado 21 de la presente sentencia.

25 De lo anteriormente expuesto resulta que procede admitir la petición de decisión prejudicial.

Sobre el fondo

26 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que es preciso examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 56 TFUE y la Directiva 2014/67 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual las autoridades competentes pueden exigir al dueño de una obra establecido en ese Estado miembro que retenga el pago al contratista establecido en otro Estado miembro o incluso que constituya una fianza por el importe del precio de la obra pendiente de pago, para garantizar el cobro de la multa que podría imponerse a ese contratista en caso de que se demostrase que se produjo un infracción del Derecho del trabajo del primer Estado miembro.

Observaciones preliminares

27 Debe señalarse de entrada que, como ha puesto de relieve el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones, de las observaciones formuladas al Tribunal de Justicia puede deducirse que la Directiva 2014/67, cuyo plazo de transposición expiró, conforme a su artículo 23, el 18 de junio de 2016, fue transpuesta al Derecho austriaco mediante una Ley adoptada en junio 2016, que entró en vigor el 1 de enero de 2017. Pues bien, al haberse producido los hechos del litigio principal en marzo de 2016, la Directiva 2014/67 no es aplicable a dichos hechos y, por tanto, no procede responder a las cuestiones prejudiciales en la medida en que se refieren a esa Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 3 de diciembre de 2014, De Clercq y otros, C-315/13, EU:C:2014:2408, apartados 49 a 51).

28 Asimismo, varios de los interesados que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia han sostenido que este también debería basar su respuesta a las cuestiones prejudiciales en la Directiva 2006/123.

29 A este respecto, procede señalar que, con arreglo al artículo 1, apartado 6, de la antedicha Directiva, esta «no afecta al Derecho laboral».

30 A tenor de esta misma disposición, el concepto de «Derecho laboral», en el sentido de la referida Directiva, comprende cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo o de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo, o las relaciones entre empleadores y trabajadores, que los Estados miembros apliquen de acuerdo con la legislación nacional conforme al Derecho de la Unión.

31 El artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2006/123, interpretado a la luz del decimocuarto considerando de dicha Directiva, define, por tanto, el concepto de «Derecho laboral» de manera amplia.

32 Esta disposición no establece ninguna distinción entre, por una parte, la normas materiales del Derecho del trabajo y, por otra parte, las normas relativas a las medidas establecidas con el fin de garantizar el respeto de esas nomas materiales y las destinadas a garantizar la efectividad de las sanciones impuestas en caso de incumplimiento de esas normas.

33 Debe señalarse también que, como se desprende del considerando 7 de la referida Directiva, al adoptarla, el legislador de la Unión pretendió garantizar el respeto de un equilibrio entre, por una parte, el objetivo de eliminar los obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestadores y a la libre circulación de servicios y, por otra, la exigencia de garantizar un alto nivel de protección de los objetivos de interés general y, en particular, la necesidad de ajustarse al Derecho del trabajo (véase, por analogía, la sentencia de 11 de julio de 2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, apartado 39).

34 Pues bien, el establecimiento, por una normativa nacional como la controvertida en litigio principal, de medidas disuasorias para garantizar el cumplimiento de normas materiales del Derecho del trabajo y de normas destinadas a garantizar la efectividad de las sanciones impuestas en caso de incumplimiento de esas normas materiales contribuye a garantizar un alto nivel de protección del objetivo de interés general que es la necesidad de ajustarse al Derecho del trabajo.

35 De ello se desprende que el concepto de «Derecho laboral», en el sentido del artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2006/123, engloba a una normativa nacional de esas características.

36 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que la Directiva 2006/123 no es aplicable a medidas como las previstas en la normativa nacional controvertida en el litigio principal, debiendo, no obstante precisarse que, con arreglo a los propios términos de su artículo 1, apartado 6, esta conclusión no dispensa de verificar si tal normativa es conforme con el Derecho de la Unión y, en particular, con el artículo 56 TFUE, al cual se hace referencia en las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

Sobre la restricción a la libre prestación de servicios

37 Para empezar, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, deben considerarse restricciones a la libre prestación de servicios todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de esta libertad (sentencia de 4 de mayo de 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, apartado 61 y jurisprudencia citada).

38 Asimismo, según reiterada jurisprudencia, el artículo 56 TFUE confiere derechos no solo al propio prestador de servicios, sino también al destinatario de dichos servicios (sentencias de 18 de octubre de 2012, X, C-498/10, EU:C:2012:635, apartado 23, y de 3 de diciembre de 2014, De Clercq y otros, C-315/13, EU:C:2014:2408, apartado 52).

39 Pues bien, debe observarse que medidas, como las controvertidas en el litigio principal, que imponen al dueño de una obra la retención del pago adeudado al contratista y el abono de una fianza por el importe del precio de la obra aún pendiente de pago en caso de sospecha razonable de infracción administrativa de la normativa nacional en materia de Derecho del trabajo por parte del prestador de

servicios pueden disuadir tanto a los dueños de obra del Estado miembro de que se trate de recurrir a prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro como a estos últimos de proponer sus servicios a los primeros.

40 En efecto, como ha señalado el Abogado General en los puntos 37 y 38 de sus conclusiones, tales medidas pueden, en particular, por una parte, adelantar el momento en el que el destinatario de los servicios debe abonar el importe de la obra aún adeudado y privarle de ese modo de la posibilidad de retener, como prevé normalmente la normativa nacional aplicable, parte de ese importe en concepto de compensación por retraso o deficiencias en la conclusión de las obras. Por otra parte, esas mismas medidas pueden privar a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros del derecho a reclamar a sus clientes austriacos el pago del importe pendiente de la obra de que se trate, exponiéndoles a un riesgo de retraso en el pago.

41 Por consiguiente, debe considerarse que medidas como las previstas en la normativa nacional controvertida en el litigio principal implican una restricción a la libre prestación de servicios.

Sobre la justificación de la restricción a la libre prestación de servicios

42 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las medidas nacionales que pueden obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE son, no obstante, admisibles si responden a razones imperiosas de interés general, son adecuadas para garantizar la realización del objetivo perseguido y no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (sentencia de 18 de mayo de 2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391, apartado 31 y jurisprudencia citada).

43 En el caso de autos, el Gobierno austriaco considera que la restricción a la libre prestación de servicios de que se trata en el litigio principal está justificada por los objetivos de protección social de los trabajadores, de lucha contra el fraude, en especial social, y de prevención de los abusos.

44 A este respecto, debe recordarse que la protección social de los trabajadores, la lucha contra el fraude, en especial social, y la prevención de los abusos son objetivos que se encuentran entre las razones imperiosas de interés general que pueden justificar una restricción de la libre prestación de servicios (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Bélgica, C-577/10, EU:C:2012:814, apartado 45, y de 3 de diciembre de 2014, De Clercq y otros, C-315/13, EU:C:2014:2408, apartado 65 y jurisprudencia citada).

45 Medidas como las previstas en la normativa nacional de que se trata en el litigio principal, que, en particular, tienen como finalidad asegurar la efectividad de las sanciones que podrían imponerse al prestador de servicios en caso de infracción de la legislación en materia de Derecho del trabajo, pueden considerarse adecuadas para garantizar la realización de tales objetivos.

46 Por lo que atañe a la proporcionalidad de una normativa de estas características con respecto a los referidos objetivos, para empezar, procede señalar que dicha normativa prevé la posibilidad de que las autoridades competentes impongan al dueño de una obra la retención del pago al prestador de servicios y el abono de una fianza equivalente al importe de la obra pendiente de pago, basándose en la existencia de una «sospecha razonable de infracción administrativa» de la legislación nacional en materia de Derecho del trabajo. Por tanto, la referida normativa permite la adopción de ese tipo de medidas aun antes de que la autoridad competente haya constatado la existencia de una infracción administrativa que ponga de manifiesto un fraude, en especial social, un abuso o una práctica que menoscabe la protección de los trabajadores.

47 A continuación, debe observarse que esa misma normativa no prevé que el prestador de servicios sobre el que recae la sospecha razonable pueda formular observaciones sobre los hechos que se le reprochan antes de la adopción de las antedichas medidas.

48 Finalmente, es preciso señalar que el importe de la fianza que puede imponerse al destinatario de servicios de que se trate corresponde, en virtud de la normativa nacional controvertida en el litigio principal, al importe de la obra pendiente de pago en el momento de la adopción de dicha medida. Dado que las autoridades competentes pueden fijar el importe de la referida fianza sin tener en cuenta eventuales deficiencias de construcción u otros incumplimientos del prestador de servicios en la ejecución del contrato de obra, sería posible que tal importe excediese, incluso de manera considerable, la cuantía que normalmente tendría que haber pagado el dueño de la obra una vez finalizada esta.

49 Por cada una de las razones expuestas en los tres apartados anteriores, debe considerarse que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal va más allá de lo necesario para la realización de los objetivos de protección de los trabajadores, de lucha contra el fraude, en especial social, y de prevención de los abusos.

50 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual las autoridades competentes pueden exigir al dueño de una obra establecido en ese Estado miembro que retenga el pago al contratista establecido en otro Estado miembro o incluso que constituya una fianza por el importe del precio de la obra pendiente de pago, para garantizar el cobro de la multa que podría imponerse a ese contratista en caso de que se demostrase que se produjo una infracción del Derecho del trabajo del primer Estado miembro.

Costas

51 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

El artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual las autoridades competentes pueden exigir al dueño de una obra establecido en ese Estado miembro que retenga el pago al contratista establecido en otro Estado miembro o incluso que constituya una fianza por el importe del precio de la obra pendiente de pago, para garantizar el cobro de la multa que podría imponerse a ese contratista en caso de que se demostrase que se produjo una infracción del Derecho del trabajo del primer Estado miembro.

Firmas