SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 17 de diciembre de 1981 *

En el asunto 279/80,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Hoge Raad der Nederlanden, destinada a obtener, en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra

Alfred John Webb,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 59 y 60 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente; G. Bosco, A. Touffait y O. Due, Presidentes de Sala; P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros y F. Grévisse, Jueces;

Abogado General: Sir Gordon Slynn;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resolución de 9 de diciembre de 1980, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de diciembre de 1980, el Hoge Raad der Nederlanden planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de los artículos 59 y 60 del Tratado en relación con la legislación neerlandesa que regula la cesión de mano de obra.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un proceso penal que tenía por objeto una infracción del artículo 1 del Real Decreto de 10 de septiembre de 1970 (Stb. 410). Esta disposición prohíbe la cesión de mano de obra sin autorización concedida por el Ministro de Asuntos Sociales.

3 El Real Decreto antes mencionado se adoptó de conformidad con el párrafo inicial y con la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de la Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Ley relativa a la cesión de mano de obra) de 31 de julio de 1965 (Stb. 379), en su versión modificada por la Ley de 30 de junio de 1967 (Stb. 377). Conforme a dicho artículo, la cesión de mano de obra sin autorización puede prohibirse a través de un Real Decreto, si así lo exige el interés de las buenas relaciones en el mercado laboral o el de los trabajadores afectados. No obstante, el apartado 1 del artículo 6 de dicha Ley establece que la autorización se deniega únicamente cuando existen razones para temer que la cesión de mano de obra por parte del solicitante pueda perjudicar las buenas relaciones en el mercado laboral o que no se garanticen suficientemente los intereses de los trabajadores de que se trata.

4 La letra b) del apartado 1 del artículo 1 de la Ley antes mencionada define la actividad de que se trata como la cesión de mano de obra a otra persona a cambio de una remuneración, para la realización en la empresa de esta última de un trabajo que se efectúa habitualmente en ella, sin que exista un contrato de trabajo con dicha empresa.

5 El imputado en el litigio principal, Sr. Alfred John Webb, director de una sociedad inglesa con domicilio social en el Reino Unido, es titular de una autorización para la cesión de mano de obra conforme al Derecho británico. Dicha sociedad se dedica, en particular, a enviar personal técnico a los Países Bajos. Ella misma selecciona al personal y lo cede temporalmente a empresas situadas en los Países Bajos, a cambio de una remuneración, sin que entre el personal y las empresas se celebre contrato de trabajo alguno. En el caso de autos, el órgano jurisdiccional que conoce del fondo del asunto comprobó que, en febrero de 1978, en los Países Bajos, en tres casos dicha sociedad, a cambio de una remuneración, había cedido a empresas neerlandesas trabajadores para la ejecución de tareas habituales, sin que existiera un contrato de trabajo con las mismas y sin ser titular de la autorización concedida por el Ministro neerlandés de Asuntos Sociales.

6 Por estimar que la resolución que debía dictarse dependía de la cuestión de si la legislación neerlandesa de que se trata era compatible con las normas del Derecho comunitario en el ámbito de la libre prestación de servicios y, en particular, con los artículos 59 y 60 del Tratado CEE, el Hoge Raad, que conoce del asunto en casación, planteó las siguientes cuestiones:

«1) El concepto de "servicios" que figura en el artículo 60 del Tratado CEE, ¿incluye también la cesión de mano de obra a efectos del párrafo inicial y de la letra b) del apartado 1 del artículo 1 de la "Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten"?

2) En caso de respuesta afirmativa, ¿impide el artículo 59 del Tratado –siempre o únicamente en determinadas circunstancias– que un Estado miembro en el que esta prestación de servicios esté sujeta a autorización –requisito previsto para poder denegar dicho título cuando existen razones para temer que la cesión de mano de obra por parte del solicitante de la autorización pueda perjudicar las buenas relaciones en el mercado laboral o que, por esta causa, los intereses de los trabajadores de que se trata no queden suficientemente garantizados– obligue a cumplir dicho requisito a cualquiera que realice una prestación de servicios de esta naturaleza y esté establecido en otro Estado miembro?

3) ¿En qué medida modifica la respuesta a la segunda cuestión el hecho de que el agente económico extranjero que realiza esta prestación de

servicios sea titular, en el Estado en que está establecido, de una autorización que le permite realizarla en dicho país?»

Sobre la primera cuestión

7 Mediante la primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta, fundamentalmente, si el concepto de «servicios» que figura en el artículo 60 del Tratado incluye la cesión de mano de obra a efectos de la legislación neerlandesa antes mencionada.

8 A tenor del párrafo primero del artículo 60 del Tratado, se consideran como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas. El párrafo segundo de dicho artículo enumera, a título de ejemplo, determinadas actividades que están incluidas en el concepto de servicios.

9 La actividad que consiste en la cesión por parte de una empresa, a cambio de una remuneración, de mano de obra que sigue estando al servicio de dicha empresa, sin que exista un contrato de trabajo con el usuario, constituye una actividad profesional que reúne los requisitos establecidos en el párrafo primero del artículo 60. En consecuencia, debe ser considerada como un servicio a efectos de dicha disposición.

10 A este respecto, el Gobierno francés ha destacado la naturaleza especial de la actividad de que se trata, que, a pesar de estar incluida en el concepto de servicios a efectos del artículo 60 del Tratado, debe, en su opinión, recibir un trato especial en la medida en que también podría quedar comprendida entre las disposiciones relativas a la política social y a la libre circulación de personas. Aunque es cierto que a los trabajadores empleados por empresas de cesión de mano de obra puede, llegado el caso, aplicárseles lo dispuesto en los artículos 48 a 51 del Tratado y en los Reglamentos comunitarios adoptados para su ejecución, este hecho no priva a las empresas que emplean a dichos trabajadores del carácter de empresas de prestación de servicios comprendidas en el ámbito de aplicación de los artículos 59 y siguientes del Tratado. Tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, en particular, en la sentencia de 3 de diciembre de 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299), la especial

naturaleza de determinadas prestaciones de servicios no puede hacer que dichas actividades escapen a las normas relativas a la libre circulación de servicios.

11 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión que el concepto de «servicios» que figura en el artículo 60 del Tratado incluye la cesión de mano de obra a efectos de la «Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten».

Sobre las cuestiones segunda y tercera

12 Mediante las cuestiones segunda y tercera, se pregunta, fundamentalmente, si el artículo 59 del Tratado prohíbe que un Estado miembro exija una autorización para la cesión de mano de obra en su territorio por parte de una empresa establecida en otro Estado miembro, en particular cuando tal empresa es titular de una autorización concedida por dicho Estado.

13 A tenor del párrafo primero del artículo 59 del Tratado, las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad serán progresivamente suprimidas, durante el período transitorio, para los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad. Tal como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 18 de enero de 1979, Van Wesemael (asuntos acumulados 110/78 y 111/78,↔ Rec. p. 35), esta disposición, interpretada a la luz del apartado 7 del artículo 8 del Tratado, impone una obligación de resultado precisa, cuya ejecución debía ser facilitada, pero no condicionada, por la aplicación de un programa de medidas progresivas. Por consiguiente, los imperativos del artículo 59 del Tratado son de aplicación directa e incondicional una vez transcurrido el citado período.

14 Estos imperativos suponen la supresión de toda discriminación contra el prestador por razón de su nacionalidad o del hecho de que esté establecido en un Estado miembro distinto de aquel en que haya de realizarse la prestación.

15 Los Gobiernos alemán y danés alegan que, por regla general, la legislación del Estado en que se presta el servicio debe aplicarse íntegramente a todo prestador, esté o no establecido en dicho Estado, teniendo en cuenta el principio de igualdad y, en particular, el párrafo tercero del artículo 60 del Tratado, conforme al cual el prestador podrá, con objeto de realizar su

prestación, ejercer su actividad en el Estado miembro destinatario de la prestación en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales.

16 El párrafo tercero del artículo 60 tiene por objeto, en primer lugar, posibilitar que el prestador ejerza su actividad en el Estado miembro destinatario de la prestación sin discriminaciones respecto a los nacionales de dicho Estado. No obstante, no implica que toda legislación nacional aplicable a los nacionales de este Estado y que, normalmente, contempla una actividad permanente de las empresas establecidas en él, pueda aplicarse íntegramente y de la misma manera a actividades de carácter temporal ejercidas por empresas establecidas en otros Estados miembros.

17 En la sentencia de 18 de enero de 1979, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que, habida cuenta de la naturaleza particular de determinadas prestaciones de servicios, no pueden considerarse incompatibles con el Tratado exigencias específicas impuestas a los prestadores, motivadas por la aplicación de las normas que regulan este tipo de actividades. No obstante, la libre prestación de servicios, en su condición de principio fundamental del Tratado, sólo puede quedar limitada por normativas justificadas en aras del interés general y que afecten a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio de dicho Estado, en la medida en que este interés no esté protegido por las normas a las que se halle sometido el prestador en el Estado miembro en que esté establecido.

18 A este respecto, procede reconocer que la cesión de mano de obra constituye un terreno particularmente delicado desde el punto de vista profesional y social. Debido a la naturaleza particular de las relaciones laborales inherentes a este tipo de actividad, el ejercicio de la misma afecta directamente tanto a las relaciones en el mercado laboral como a los intereses legítimos de los trabajadores afectados. Ello resulta, por otra parte, de las legislaciones de determinados Estados miembros en la materia, que tienden, por una parte, a eliminar posibles abusos y, por otra, a limitar el ámbito de esta actividad o, incluso, a prohibirla totalmente.

19 De ello se deduce, en particular, que los Estados miembros pueden, y que para ellos supone una opción política legítima efectuada en aras del interés general, someter la cesión de mano de obra en su territorio a un régimen de

autorizaciones, para poder denegar su concesión cuando existan razones para temer que dicha actividad pueda perjudicar las buenas relaciones en el mercado laboral o que los intereses de los trabajadores de que se trate no queden suficientemente garantizados. Teniendo en cuenta, por una parte, las diferencias que puedan existir entre las condiciones de los mercados laborales de los Estados miembros y, por otra, la diversidad de los criterios de apreciación aplicables al ejercicio de este tipo de actividades, no se puede negar al Estado miembro destinatario de la prestación el derecho a exigir una autorización concedida con arreglo a los mismos criterios que para sus propios nacionales.

20 No obstante, esta medida superaría el objetivo perseguido si las exigencias a que estuviera sujeta la concesión de una autorización constituyeran una repetición de las justificaciones y garantías exigidas en el Estado de establecimiento. El respeto del principio de la libre prestación de servicios exige, por una parte, que al examinar las solicitudes de autorización o al concederlas, el Estado miembro destinatario de la prestación no haga ninguna distinción por razón de la nacionalidad o del lugar de establecimiento del prestador y, por otra, que tenga en cuenta la documentación acreditativa y las garantías ya aportadas por el prestador para el ejercicio de su actividad en el Estado miembro de establecimiento.

21 En consecuencia, procede responder a las cuestiones segunda y tercera del Hoge Raad que el artículo 59 no impide que un Estado miembro, que exige que las empresas de cesión de mano de obra obtengan una autorización, obligue a un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro y que ejerce esta actividad en su territorio, a que cumpla dicho requisito, aun cuando sea titular de una autorización concedida por el Estado de establecimiento, siempre que, por una parte, al examinar las solicitudes de autorización o al concederlas, el Estado miembro destinatario de la prestación no haga ninguna distinción por razón de la nacionalidad o del lugar de establecimiento del prestador y, por otra, tenga en cuenta la documentación acreditativa y las garantías ya aportadas por el prestador para el ejercicio de su actividad en el Estado miembro de establecimiento.

Costas

Los gastos efectuados por los Gobiernos neerlandés, alemán, británico, francés y danés, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes 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,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Hoge Raad der Nederlanden mediante resolución de 9 de diciembre de 1980, declara:

1) **El concepto de «servicios» que figura en el artículo 60 del Tratado CEE incluye la cesión de mano de obra a efectos de la «Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten».**

2) **El artículo 59 no impide que un Estado miembro, que exige que las empresas de cesión de mano de obra obtengan una autorización, obligue a un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro y que ejerce esta actividad en su territorio, a que cumpla dicho requisito, aun cuando sea titular de una autorización concedida por el Estado de establecimiento, siempre que, por una parte, al examinar las solicitudes de autorización o al concederlas, el Estado miembro destinatario de la prestación no haga ninguna distinción por razón de la nacionalidad o del lugar de establecimiento del prestador y, por otra, tenga en cuenta la documentación acreditativa y las**

garantías ya aportadas por el prestador para el ejercicio de su actividad en el Estado miembro de establecimiento.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keefe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de diciembre de 1981.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
J. Mertens de Wilmars