Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 21 de junio de 2012*

«Adhesión de nuevos Estados miembros — República de Bulgaria — Normativa de un Estado miembro que supedita la concesión de un permiso de trabajo a los nacionales búlgaros a una evaluación de la situación del mercado laboral — Directiva 2004/114/CE — Requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado»

En el asunto C-15/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgerichtshof (Austria), mediante resolución de 9 de diciembre de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de enero de 2011, en el procedimiento entre

**Leopold Sommer**

y

**Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y la Sra. A. Prechal, los Sres. K. Schiemann y L. Bay Larsen (Ponente) y la Sra. C. Toader, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Sommer, por el Sr. W. Rainer, Rechtsanwalt;

— en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. W. Bogensberger, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de marzo de 2012;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: alemán.

## Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 20 del Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea (DO 2005, L 157, p. 29; en lo sucesivo, «Protocolo de admisión»), del punto 14 de la sección 1 del anexo VI de este Protocolo y de la Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (DO L 375, p. 12).

2 Esta petición se planteó en el marco de un litigio entre el Sr. Sommer y la Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (Agencia regional de la oficina de trabajo y empleo de Viena; en lo sucesivo, «Arbeitsmarktservice Wien») en relación con la negativa por parte de ésta a conceder un permiso de trabajo para desarrollar la actividad de conductor a tiempo parcial a un nacional búlgaro que estudia en Austria.

### Marco jurídico

*Derecho de la Unión*

El Protocolo de admisión y su anexo VI

3 El Tratado entre los Estados miembros de la Unión Europea y la República de Bulgaria y Rumanía, relativo a la adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea (DO 2005, L 157, p. 11; en lo sucesivo, «Tratado de adhesión»), fue firmado el 25 de abril de 2005 y entró en vigor el 1 de enero de 2007.

4 El artículo 1, apartado 3, del Tratado de adhesión dispone que «las condiciones y el procedimiento de admisión figuran en el Protocolo adjunto al presente Tratado. Las disposiciones de dicho Protocolo constituyen parte integrante del presente Tratado».

5 Con arreglo al artículo 20 del Protocolo de admisión, que figura en la cuarta parte de éste relativa a las disposiciones temporales, bajo el título I, rubricado «Medidas transitorias»:

«Las medidas enumeradas en los Anexos VI y VII del presente Protocolo se aplicarán respecto de Bulgaria y Rumanía con arreglo a las condiciones establecidas en dichos Anexos.»

6 El anexo VI del Protocolo de admisión, rubricado, «Lista contemplada en el artículo 20 del Protocolo [de admisión]: Medidas transitorias para Bulgaria», dispone en su sección 1, puntos 1, 2 y 14:

«1. El artículo III-133 y el párrafo primero del artículo III-144 de la Constitución sólo serán plenamente aplicables, respecto de la libre circulación de trabajadores y de la libre prestación de servicios que supongan un desplazamiento temporal de trabajadores según se define en el artículo 1 de la Directiva 96/71/CE, entre Bulgaria, por un lado, y los Estados miembros actuales, por otro, con sujeción a las disposiciones transitorias establecidas en los puntos 2 a 14.

2. No obstante lo dispuesto en los artículos 1 a 6 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 [del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77)] y hasta el final de un período de dos años a partir de la fecha de adhesión, los Estados miembros actuales aplicarán medidas nacionales, o medidas que resulten de acuerdos bilaterales, para regular el acceso de los nacionales búlgaros a sus mercados de trabajo. Los Estados miembros actuales podrán seguir aplicando tales medidas hasta el final de un período de cinco años a partir de la fecha de adhesión.

[…]

14. La aplicación de los puntos 2 a 5 y 7 a 12 no podrá generar, para los nacionales búlgaros, condiciones de acceso a los mercados de trabajo de los Estados miembros actuales más restrictivas que las existentes en la fecha de la firma del Tratado de adhesión.

Sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en los puntos 1 a 13, los Estados miembros actuales darán preferencia a los trabajadores nacionales de los Estados miembros frente a los trabajadores nacionales de terceros países, por lo que respecta al acceso a su mercado de trabajo, mientras estén aplicando medidas nacionales o medidas que resulten de los acuerdos bilaterales.

Los trabajadores migrantes búlgaros y sus familias que residan y trabajen legalmente en otro Estado miembro o los trabajadores migrantes de otros Estados miembros y sus familias que residan y trabajen legalmente en Bulgaria no recibirán un trato más restrictivo que el que sea de aplicación a los procedentes de terceros países que residan y trabajen legalmente en ese Estado miembro o en Bulgaria, respectivamente. Por otra parte, en aplicación del principio de preferencia comunitaria, los trabajadores migrantes de terceros países que residan y trabajen en Bulgaria no recibirán un trato más favorable que el que sea de aplicación a los nacionales búlgaros.»

Reglamento nº 1612/68

7 Los artículos 1 a 6 del Reglamento nº 1612/68, figuran en la primera parte de éste, rubricada «Del empleo y de la familia de los trabajadores», bajo el título I dedicado al acceso al empleo.

8 El artículo 1 de este Reglamento dispone:

«1. Todo nacional de un Estado miembro, sea cual fuere su lugar de residencia, tendrá derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales de dicho Estado.

2. En particular se beneficiará en el territorio de otro Estado miembro de las mismas prioridades que los nacionales de dicho Estado en el acceso a los empleos disponibles.»

9 El artículo 2 de ese mismo Reglamento establece lo siguiente:

«Todo nacional de un Estado miembro y todo empresario que ejerzan una actividad en el territorio de un Estado miembro podrán intercambiar sus demandas y ofertas de empleos, formalizar contratos de trabajo y ejecutarlos de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en vigor, sin que de ello pueda resultar discriminación alguna.»

Directiva 2004/114

10 La Directiva 2004/114 entró en vigor el 12 de enero de 2005 y, con arreglo al primer párrafo de su artículo 22, los Estados miembros debían adoptar las disposiciones legales y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la dicha Directiva antes del 12 de enero de 2007. La República de Austria transpuso esta Directiva en su ordenamiento jurídico el 1 de enero de 2006.

11 El sexto considerando de la referida Directiva está redactado en los siguientes términos:

«Uno de los objetivos de la acción de la Comunidad en el ámbito de la educación es promover Europa en su conjunto como centro mundial de excelencia de la enseñanza y de la formación profesional. Favorecer la movilidad hacia la Comunidad de los nacionales de terceros países a efectos de estudios es un elemento clave de esta estrategia, de la que también forma parte la aproximación de las legislaciones nacionales de los Estados miembros en cuanto a condiciones de entrada y residencia.»

12 El séptimo considerando de esta Directiva enuncia lo siguiente:

«Las migraciones con los fines establecidos en la presente Directiva, temporales por definición e independientes de la situación del mercado laboral del Estado miembro de acogida, constituyen una forma de enriquecimiento recíproco para los migrantes interesados, su Estado de origen y el Estado que los acoge contribuyendo a fomentar una mejor comprensión entre las culturas.»

13 En lo que respecta a las actividades económicas de los estudiantes el décimo octavo considerando de la Directiva 2004/114 precisa:

«Para permitir que los estudiantes que sean nacionales de terceros países cubran parte del coste de su estudios, se les debería dar acceso al mercado de trabajo, en las condiciones establecidas en la presente Directiva. El principio del acceso de los estudiantes al mercado de trabajo en las condiciones establecidas en la presente Directiva debería ser una norma general; no obstante, en circunstancias excepcionales, los Estados miembros deben poder tener en cuenta la situación de sus mercados de trabajo.»

14 A tenor del artículo 1 de la referida Directiva:

«La presente Directiva tiene por objeto definir:

a) los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros, por un período de tiempo superior a tres meses, a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado;

b) las normas relativas a los procedimientos de admisión de los nacionales de terceros países al territorio de los Estados miembros a tales efectos.»

15 El artículo 2, letra a), de esta misma Directiva define a un «nacional de un tercer país» como «cualquier persona que no sea ciudadana de la Unión Europea en la acepción del apartado 1 del artículo 17 del Tratado [CE]».

16 El artículo 3 de la Directiva 2004/114 dispone lo siguiente:

«1. La presente Directiva se aplicará a los nacionales de terceros países que soliciten la admisión en el territorio de un Estado miembro con el fin de cursar estudios.

[…]

2. Las disposiciones de la presente Directiva no se aplicarán:

[…]

e) a los nacionales de terceros países considerados trabajadores por cuenta ajena o propia con arreglo a la legislación nacional del Estado miembro de que se trate.»

17 El artículo 7 de la misma Directiva, que figura en el capítulo II de ésta dedicado a las condiciones de admisión, está redactado en los siguientes términos bajo el título «Requisitos específicos a los estudiantes»:

«1. Además de los requisitos generales exigidos por el artículo 6, todo nacional de un tercer país que solicite la admisión con fines de estudio:

a) deberá haber sido admitido en un centro de enseñanza superior con objeto de cursar un programa de estudios;

b) deberá presentar toda prueba que solicite un Estado miembro de que podrá disponer durante su estancia de recursos suficientes para cubrir sus gastos de subsistencia, estudios y regreso. Los Estados miembros harán público el importe mínimo de recursos mensuales necesarios a efectos de la presente disposición, sin perjuicio del examen de cada caso en particular;

[…]».

18 El artículo 17 de la Directiva 2004/114, único artículo del capítulo IV de ésta, rubricado «Trato a los nacionales de terceros países interesados», dispone, bajo el título «Actividades económicas de los estudiantes», lo siguiente:

«1. Al margen del tiempo de estudio, y con sujeción a las normas y requisitos aplicables a la actividad correspondiente en el Estado miembro de acogida, los estudiantes tendrán derecho a trabajar por cuenta ajena, y podrán tenerlo a ejercer una actividad económica por cuenta propia. Se tendrá en cuenta la situación del mercado laboral en dicho Estado miembro de acogida.

En caso necesario, los Estados miembros concederán una autorización previa a los estudiantes o a los empresarios, de conformidad con la legislación nacional.

2. Cada Estado miembro fijará el número máximo de horas semanales o de días o meses anuales permitidas para dicha actividad, que no será inferior a 10 horas semanales, o su equivalente en días o meses al año.

3. Durante el primer año de residencia, el Estado miembro de acogida podrá restringir el acceso a las actividades económicas.

4. Los Estados miembros podrán exigir que los estudiantes declaren, anticipadamente o no, el ejercicio de una actividad económica ante una autoridad designada por el Estado miembro interesado. Una obligación de declaración, eventualmente con carácter previo, podrá también imponerse a sus empleadores.»

*Derecho austriaco*

19 Las normas nacionales que constituyen el marco jurídico aplicable al litigio principal son la Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (Ley relativa al establecimiento y a la residencia; BGBl. I, 100/2005), que transpone la Directiva 2004/114 en el ordenamiento jurídico austriaco, y la Ausländerbeschäftigungsgesetz (Ley austriaca sobre el trabajo de extranjeros; BGBl. 218/1975) en su redacción vigente en la fecha de la decisión denegatoria del permiso de trabajo controvertida en el asunto principal, a saber, el 17 de marzo de 2008.

Ley relativa al establecimiento y a la residencia

20 Con arreglo al artículo 64, apartados 1 y 2, de la Ley relativa al establecimiento y a la residencia:

«(1) Podrá expedirse un permiso de residencia para estudiantes a los nacionales de terceros países que:

1. cumplan los requisitos de la Parte I y

2. cursen estudios ordinarios o extraordinarios en una universidad, escuela técnica superior o universidad privada acreditada y, de tratarse de un curso de formación universitario, la finalidad de dicho curso no sea únicamente el aprendizaje de un idioma. Se permitirá la presentación de una declaración de responsabilidad.

(2) El ejercicio de una actividad profesional se atendrá a lo dispuesto por la Ley sobre el trabajo de extranjeros. Esta actividad profesional no deberá menoscabar la exigencia de que los estudios sean el objetivo exclusivo de la estancia.»

Ley sobre el trabajo de extranjeros

21 Las disposiciones pertinentes de la Ley sobre el trabajo de extranjeros están redactadas en los siguientes términos:

«Requisitos aplicables a los extranjeros en el ámbito laboral

Artículo 3 –

(1) Salvo que se disponga lo contrario en la presente Ley federal, un empleador no podrá contratar a un extranjero salvo que haya obtenido para éste un permiso de trabajo, […]

Requisitos para el permiso de trabajo

Artículo 4 –

(1) Salvo que se disponga lo contrario, se otorgará el permiso de trabajo si la situación y la evolución del mercado laboral permiten el empleo y no existen intereses públicos o económicos de gran importancia que se opongan a ello.

[…]

(6) Una vez se sobrepase el número máximo de trabajadores extranjeros fijado por el Land con arreglo al artículo 13, sólo podrán concederse nuevos permisos de trabajo si se cumplen los requisitos establecidos en los apartados 1 a 3 y si:

1. el Regionalbeirat (Comité Consultivo Regional) recomienda unánimemente la concesión del permiso de trabajo o

2. la contratación del extranjero resulta oportuna en aras de su mayor integración personal o

3. el empleo se ejerce en el marco del contingente a que se hace referencia en el artículo 5 o

4. el extranjero cumple los requisitos del artículo 2, apartado 5, o

4 a. el extranjero es el cónyuge o hijo menor de edad soltero (incluidos hijastros e hijos adoptivos) de un extranjero con residencia legal y contratado de manera permanente, o

5. el trabajo se desempeñará con motivo de un convenio internacional o

6. el extranjero pertenece a una categoría de personas que puede ser autorizada a ocupar un empleo incluso tras superarse el límite máximo federal (artículo 12a, apartado 2). […]

[…]

Evaluación de la situación del mercado laboral

Artículo 4 b –

(1) La situación y evolución del mercado laboral (artículo 4, apartado 1) permitirán que se otorgue un permiso de trabajo si para el puesto vacante que debe ocupar el solicitante extranjero no puede disponerse ni de un nacional ni de un extranjero en el mercado laboral que esté dispuesto y capacitado para desempeñar el empleo objeto de la solicitud en las condiciones que permite la Ley. Entre los extranjeros disponibles, se dará prioridad a aquellos con derecho a prestaciones del seguro de desempleo, a los titulares de un permiso de trabajo, de una dispensa del permiso de trabajo o de un certificado de establecimiento, así como a los ciudadanos del [Espacio Económico Europeo] (artículo 2, apartado 6) y a los trabajadores que entran dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación con Turquía. En la evaluación se tomará como base el perfil de empleo indicado en la solicitud de permiso de trabajo que deberá adecuarse a las necesidades de la empresa. El empresario deberá aportar pruebas de la formación u otras cualificaciones especiales necesarias para desempeñar el empleo.

[…]

Contingentes para la admisión temporal de extranjeros

Artículo 5 –

(1) En caso de existir una demanda adicional transitoria de mano de obra que no pueda cubrirse con la mano de obra disponible en Austria, el Ministro Federal de Economía y Trabajo se halla facultado, dentro de los límites del marco establecido por la Ley relativa al establecimiento y a la residencia [artículo 13], para establecer mediante reglamento contingentes cuantitativos:

1. para la admisión temporal de mano de obra extranjera en un sector económico, una categoría profesional o una región determinadas, o

2. para la admisión durante un breve período de trabajadores agrícolas de temporada para las cosechas, que no requieren visado para entrar en el territorio federal.

[…]

(5) Los extranjeros que dispongan de un permiso de residencia para cursar estudios o recibir enseñanza, sólo podrán obtener un permiso de trabajo en el marco de los contingentes establecidos en el apartado 1, puntos 1 y 2, por un período máximo de tres meses por año natural.

[…]»

**Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

22 El Sr. Sommer, recurrente en el litigio principal, solicitó el 30 de enero de 2008 la concesión de un permiso de trabajo a un nacional búlgaro que estudiaba en Austria y que llevaba más de un año residiendo en dicho Estado miembro con el fin de contratarle como conductor por 10,25 horas semanales de trabajo y a cambio de un salario de 349 euros brutos mensuales. Este estudiante debía efectuar entregas nocturnas en Viena.

23 Mediante resolución de 8 de febrero de 2008 el Arbeitsmarktservice Wien desestimó dicha solicitud en virtud del artículo 4, apartado 6, punto 1, de la Ley sobre el trabajo de extranjeros. El Sr. Sommer presentó una reclamación contra esta resolución alegando que otros solicitantes de empleo se habían negado invariablemente a ejercer esta actividad ya que por sí sola no sumaba suficientes horas de trabajo a la semana o bien, desempeñada con carácter accesorio, era incompatible con un trabajo a jornada completa.

24 Mediante resolución de 17 de marzo de 2008 el Arbeitsmarktservice Wien desestimó esta reclamación con arreglo a lo dispuesto por el artículo 66, apartado 4, de la Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley de procedimiento administrativo) en relación con el artículo 4, apartado 6, de la Ley sobre el trabajo de extranjeros. Justificó su resolución alegando que el límite máximo de mano de obra extranjera fijado en 66.000 para el Land de Viena ya se había superado en 17.757 trabajadores extranjeros adicionales.

25 El Sr. Sommer interpuso un recurso contra esta resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, el cual observa, en primer lugar, ateniéndose a una interpretación literal del artículo 1, letra a), en relación con el artículo 2, letra a), de la Directiva 2004/114, que un nacional búlgaro no se halla comprendido en el ámbito de aplicación de la citada Directiva puesto que, debido a la adhesión de la República de Bulgaria a la Unión Europea el 1 de enero de 2007, ya no es un «nacional de un tercer país». Estima que, dado que antes de esta adhesión un nacional búlgaro podía gozar, en tanto nacional de un tercer país, de los derechos establecidos en la Directiva 2004/114, la denegación de un permiso de trabajo tras dicha adhesión podría suponer un deterioro de su situación jurídica o un trato menos favorable que el que se dispensa a los estudiantes de terceros países, lo que prohíbe expresamente el anexo VI, sección 1, punto 14, del Protocolo de adhesión. El órgano jurisdiccional remitente también llama la atención sobre el principio de preferencia establecido en el tercer párrafo de ese mismo punto 14.

26 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que en virtud del Derecho nacional, a saber, el artículo 4, apartado 1, de la Ley sobre el trabajo de extranjeros, procede verificar, antes de conceder un permiso de trabajo, si la situación y la evolución del mercado laboral permiten contratar al trabajador y si intereses públicos o económicos de gran importancia no se oponen a esta contratación. Además, en virtud del apartado 6 de ese mismo artículo, si se sobrepasa el límite máximo de mano de obra extranjera establecido por vía reglamentaria, sólo podrá concederse un permiso de empleo si se cumplen determinados requisitos adicionales. Dicho órgano jurisdiccional precisa que la evaluación de la situación y de la evolución del mercado laboral y de los intereses públicos o económicos de gran importancia debe llevarse a cabo sistemáticamente y no únicamente en casos excepcionales y se pregunta si tal normativa es contraria a las disposiciones de la Directiva 2004/114.

27 En estas circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Resulta aplicable en Austria la Directiva 2004/11 […] a un estudiante búlgaro teniendo en cuenta el punto 14, párrafo primero o tercero de la sección 1, [titulada] “Libre circulación de personas”, del anexo VI [del Protocolo de admisión titulado] “Lista contemplada en el artículo 20 del Protocolo: Medidas transitorias para Bulgaria”?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿se opone el Derecho de la Unión, y en concreto el artículo 17 de la Directiva [2004/114], a una normativa nacional que, como las disposiciones de la Ley sobre el trabajo de extranjeros aplicables en el procedimiento principal, establece, en todos los casos, una evaluación de la situación del mercado laboral previa a la concesión de un permiso de trabajo en favor de un empresario que desea contratar a un estudiante residente en el territorio federal desde hace más de un año (artículo 3 de la Directiva 2004/114) y, adicionalmente, en caso de superarse el límite máximo establecido de mano de obra extranjera, supedita la concesión del permiso de trabajo al cumplimiento de otros requisitos?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

*Primera cuestión*

28 Mediante su primera cuestión el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el anexo VI, sección 1, punto 14, del Protocolo de admisión debe interpretarse en el sentido de que las condiciones de acceso a los mercados de trabajo de los estudiantes búlgaros durante el período transitorio establecido en la misma sección 1, punto 2, párrafo primero, no pueden ser más restrictivas que las establecidas en la Directiva 2004/114.

29 A este respecto, procede señalar que el ámbito de aplicación personal de la Directiva 2004/114, tal como se define en su artículo 3, apartado 1, incluye a los nacionales de terceros países que soliciten la admisión en el territorio de un Estado miembro con el fin de cursar estudios. El concepto de nacionales de terceros países se define en el artículo 2, letra a), de esta Directiva como cualquier persona que no sea ciudadana de la Unión en la acepción del apartado 1 del artículo 17 del Tratado.

30 Tal como pone de manifiesto el órgano jurisdiccional remitente, tras la adhesión de la República de Bulgaria a la Unión el 1 de enero de 2007, los nacionales búlgaros dejaron de ser nacionales de terceros países y pasaron a ser ciudadanos de la Unión y, en consecuencia, desde esa fecha, y por ende, en el momento en que se presentó la solicitud de un permiso de trabajo controvertida en el asunto principal, a saber, el 30 de enero de 2008, los nacionales búlgaros ya no entraban dentro del ámbito de aplicación personal de esta Directiva.

31 No obstante, a 30 de enero de 2008, la Directiva 2004/114 estaba en vigor desde el 12 de enero de 2005 y el plazo impartido a los Estados miembros para transponerla había expirado el 12 de enero de 2007. Por consiguiente, a 30 de enero de 2008, el acceso de los estudiantes nacionales de terceros países se regía por las disposiciones de la Directiva 2004/114.

32 Con arreglo al anexo VI, sección 1, punto 2, párrafo primero, del Protocolo de admisión, durante un período transitorio que puede durar hasta el final de un período de cinco años tras la fecha de adhesión, el acceso de los nacionales búlgaros a los mercados de trabajo de los Estados miembros se regirá por medidas nacionales, o medidas que resulten de acuerdos bilaterales, que regulen el acceso de los nacionales búlgaros a sus mercados de trabajo.

33 Sin embargo, e independientemente de la cláusula de «standstill» establecida en el punto 14, párrafo primero, de dicha sección 1, el segundo párrafo de ese mismo punto establece en todo caso el principio de preferencia de la Unión, en virtud del cual, independientemente de las medidas tomadas durante el período transitorio, los Estados miembros tienen la obligación de dar preferencia para el acceso a su mercado de trabajo a los nacionales de los Estados miembros frente a los trabajadores nacionales de terceros países. Con arreglo a esta disposición, no sólo deben aplicarse a los nacionales búlgaros las mismas condiciones de acceso al mercado de trabajo de los Estados miembros que las que se aplican a los nacionales de terceros países, sino que ha de dárseles un trato preferente respecto de estos últimos.

34 Tal como se afirma en el apartado 31 de la presente sentencia, el 30 de enero de 2008, fecha en que se presentó la solicitud del permiso de trabajo controvertida en el asunto principal, el acceso de los nacionales de terceros países al mercado de trabajo de los Estados miembros se hallaba regulado por las disposiciones de la Directiva 2004/114.

35 En consecuencia, de la cláusula preferencial resulta que los nacionales búlgaros tenían derecho, en esa fecha, a que se les diese acceso al mercado de trabajo en condiciones que no fuesen más restrictivas que las establecidas en la Directiva 2004/114 para los nacionales de terceros países. Por consiguiente, si el acceso al mercado laboral austriaco ha de concederse a un estudiante nacional de un tercer país con arreglo a las modalidades establecidas por la Directiva 2004/114, deberá permitirse tal acceso a un estudiante búlgaro en condiciones, cuando menos, igual de favorables y, además, este último deberá gozar de preferencia respecto del estudiante nacional de un país tercero.

36 Por tanto, procede responder a la primera cuestión que el anexo VI, sección 1, punto 14, del Protocolo de admisión debe interpretarse en el sentido de que las condiciones de acceso al mercado de trabajo de los estudiantes búlgaros existentes cuando acaecieron los hechos del asunto principal no pueden ser más restrictivas que las establecidas en la Directiva 2004/114.

*Sobre la segunda cuestión*

37 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión procede ofrecer una respuesta al órgano jurisdiccional remitente sobre la cuestión de si una normativa nacional como la controvertida en el asunto principal dispensa a los nacionales búlgaros un trato más restrictivo que el que la Directiva 2004/114 dispensa a los nacionales de terceros países.

38 Con arreglo al artículo 17, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2004/114, los estudiantes a los que se aplica esta Directiva tendrán derecho a trabajar por cuenta ajena y podrán tenerlo a ejercer una actividad económica por cuenta propia al margen del tiempo de estudio, con sujeción a las normas y requisitos aplicables a la actividad correspondiente en el Estado miembro de acogida. No obstante, a pesar de la regla establecida en la primera frase, la segunda frase del mismo párrafo permite a los Estados miembros de que se trate tener en cuenta la situación de su mercado laboral.

39 Procede señalar que, con arreglo a los considerandos sexto y séptimo de la Directiva 2004/114, ésta tiene por finalidad favorecer la movilidad hacia la Unión de los estudiantes nacionales de terceros países a efectos de estudios. Esta movilidad tiene por objeto «promover Europa […] como centro mundial de excelencia de la enseñanza y de la formación profesional».

40 Con arreglo al artículo 17, apartado 2, de la Directiva 2004/114, cada Estado miembro fijará el número máximo de horas semanales o de días o meses anuales permitidas para dicha actividad, que no será inferior a 10 horas semanales, o su equivalente en días o meses al año. Según se desprende del apartado 1, párrafo primero, del mismo artículo, se trata del permiso de trabajar al margen del tiempo de estudio.

41 Además, el artículo 17, apartado 3, de la Directiva 2004/114 permite al Estado miembro de acogida restringir el acceso a las actividades económicas durante el primer año de residencia destinado a los estudios, sin que se requiera justificación alguna a este respecto. Por tanto, hasta que finalice su primer año de residencia, los estudiantes de que se trata sólo podrán acceder a las actividades económicas si cumplen los requisitos y límites impuestos por la normativa nacional, mientras que, después del primer año de residencia, el acceso de los nacionales de terceros países se halla regulado por las disposiciones de dicha Directiva, y más concretamente, por los apartados 1, 2 y 4 de su artículo 17.

42 Así pues, del sistema general de la Directiva 2004/114, en particular, de su artículo 17, y de la finalidad de ésta, resulta que después del primer año de residencia del estudiante nacional de un país tercero, el Estado miembro de acogida sólo podrá invocar el artículo 17, apartado 1, párrafo primero, segunda frase, de esta Directiva para tener en cuenta la situación del mercado laboral si ha agotado las posibilidades que brinda el apartado 2 de ese mismo artículo para fijar el número máximo de horas de trabajo al margen del tiempo de estudio, y que esta toma en consideración de la situación del mercado laboral sólo podrá tener lugar en casos excepcionales y siempre que las medidas previstas a tal efecto se hallen justificadas y sean proporcionales al objetivo perseguido.

43 Por consiguiente, una normativa nacional como la controvertida en el asunto principal, que establece que debe llevarse a cabo una evaluación sistemática del mercado laboral y que la concesión de un permiso de trabajo únicamente se autorizará si para el puesto vacante que debe ocupar el solicitante extranjero no puede disponerse ni de un nacional ni de un extranjero en el mercado laboral que esté dispuesto y capacitado para desempeñar dicho empleo, no es compatible con la Directiva 2004/114, en particular, su artículo 17, puesto que, en el marco de esta evaluación, debe tenerse en cuenta la situación del mercado laboral sin que sea necesario demostrar la existencia de una situación excepcional que justifique su toma en consideración.

44 En cuanto a la disposición de la normativa nacional controvertida en el asunto principal, según la cual, si se sobrepasa el número máximo de trabajadores extranjeros fijado por los Länder, la concesión de un permiso de empleo a los nacionales de terceros países quedará supeditada, además de a la evaluación sistemática de la situación y evolución del mercado laboral, a la aplicación de requisitos adicionales, basta precisar que, habida cuenta de que la Directiva 2004/114 se opone a tal examen sistemático, dicho texto excluye *a fortiori* medidas nacionales que vayan más allá de tal examen.

45 Por tanto, procede responder a la segunda cuestión que una normativa nacional como la controvertida en el asunto principal dispensa a los nacionales búlgaros un trato más restrictivo que el que la Directiva 2004/114 dispensa a los nacionales de terceros países.

## Costas

46 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. 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 (Sala Cuarta) declara:

1) **El anexo VI, sección 1, punto 14, del Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que las condiciones de acceso al mercado de trabajo de los estudiantes búlgaros existentes cuando acaecieron los hechos del asunto principal no pueden ser más restrictivas que las establecidas en la Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.**

2) **Una normativa nacional como la controvertida en el asunto principal dispensa a los nacionales búlgaros un trato más restrictivo que el que la Directiva 2004/114 dispensa a los nacionales de terceros países.**

Firmas