SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 21 de octubre de 2004 *

En el asunto C-445/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 21 de octubre de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. M. Patakia, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por el Sr. S. Schreiner, en calidad de agente, asistido por el Sr. A. Rukavina, avocat,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y los Sres. K. Lenaerts (Ponente), K. Schiemann, E. Juhász y M. Ilešič, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de julio de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE:

— al exigir un permiso individual de trabajo o una autorización colectiva de trabajo a un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro que desee desplazar a su personal, formado por nacionales de Estados terceros que residen

y trabajan regularmente en ese Estado miembro, y supeditar la expedición de dicho permiso o autorización a consideraciones vinculadas al mercado de trabajo, así como a la existencia de un contrato concertado por tiempo indefinido y de una relación laboral anterior con el mismo prestador de servicios que se haya iniciado al menos seis meses antes, y

— al exigir una garantía bancaria al mismo prestador de servicios de un mínimo de 60.000 LUF (1.487 euros).

Marco jurídico nacional

2 El Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972, sobre las medidas aplicables para el empleo de trabajadores extranjeros en el territorio del Gran Ducado de Luxemburgo *(Mémorial* A 1972, p. 945), en su versión modificada por el Reglamento granducal de 17 de junio de 1994 *(Mémorial* A 1994, p. 1034; en lo sucesivo, «Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972»), dispone, en su artículo 1, párrafos primero y cuarto:

«Sin perjuicio de lo dispuesto acerca de la entrada y la residencia en el Gran Ducado de Luxemburgo, los extranjeros no podrán, en el territorio luxemburgués, ocupar un puesto de trabajo, manual o intelectual, sin recibir la correspondiente autorización conforme a lo previsto en el presente Reglamento.

[...]

El presente Reglamento no será de aplicación a los nacionales de otro Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.»

3 A tenor del artículo 2 del Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972, se tendrá por otorgada la autorización a que se refiere el artículo 1 del mismo Reglamento cuando el Ministro de Trabajo o su delegado expida, en favor del trabajador, un permiso de trabajo de alguna de las cuatro categorías enumeradas en dicho artículo.

4 El artículo 4, párrafos primero, segundo, quinto y sexto, del Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 prevé:

«Los empresarios no podrán contratar extranjeros que no cuenten con un permiso de trabajo válido sin haber presentado previamente una declaración ante la Office national du Travail acerca del puesto de trabajo que se pretende cubrir.

Se considerará que esta declaración, que se presentará por duplicado y firmada por el trabajador, constituye una solicitud para la obtención o la renovación del permiso de trabajo, cuando el trabajador no cuente aún con tal permiso, éste haya expirado o sólo sirva para un empresario y una profesión determinados.

[...]

La Office national du Travail entregará al trabajador interesado un resguardo de la declaración presentada conforme al párrafo segundo del presente artículo. Este resguardo equivale a una autorización provisional de trabajo. Se enviará una copia al empresario.

En el caso de que se deniegue el permiso de trabajo, la autorización provisional quedará automáticamente sin efecto.»

5 El artículo 8 del Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 tiene el siguiente tenor:

«El Ministro de Trabajo o su delegado podrá expedir, denegar o retirar un permiso de trabajo previo dictamen de la [comisión consultiva especial], a que se refiere el artículo 7 *bis* del presente Reglamento, y de la administración en materia de empleo. Ambos dictámenes se redactarán teniendo en cuenta la situación, la evolución y la organización del mercado de trabajo.»

6 El artículo 9, apartado 1, del Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 establece:

«En casos excepcionales, podrá expedirse una autorización colectiva de trabajo para los trabajadores extranjeros que hayan sido destinados temporalmente al Gran Ducado de Luxemburgo por una empresa extranjera o por una empresa luxemburguesa, previa petición de la empresa que los tenga en plantilla.

Sólo podrá concederse la autorización colectiva de trabajo a que se refiere el párrafo anterior a los trabajadores que hayan celebrado un contrato de trabajo por tiempo indefinido con su empresa de origen, que les ha asignado un nuevo destino, siempre que el contrato haya empezado a surtir efectos al menos seis meses antes de que deban ocupar, en el territorio del Gran Ducado de Luxemburgo, los puestos para los que se ha solicitado la autorización colectiva.»

7 El artículo 9 *bis*, párrafos primero y segundo, del mismo Reglamento prevé:

«Los permisos de trabajo individuales y las autorizaciones colectivas de trabajo no se expedirán hasta que el empresario haya prestado una garantía bancaria en un establecimiento financiero autorizado, para cubrir los eventuales gastos de repatriación de los trabajadores para los que se haya solicitado la autorización.

La comisión especial establecida en el artículo 7 *bis* del presente Reglamento fijará el importe de la garantía bancaria, que no podrá ser inferior a 60.000 francos por trabajador.»

Procedimiento administrativo previo

8 Por estimar que las exigencias derivadas de los artículos 1, 4, 8, 9 y 9 *bis* del Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 son contrarias al artículo 49 CE, la Comisión inició el procedimiento por incumplimiento.

9 Después de haber requerido al Gran Ducado de Luxemburgo para que presentara sus observaciones, la Comisión emitió un dictamen motivado, el 21 de marzo de 2002, en el que instaba al citado Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse a lo dispuesto en dicho dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación. Dado que el Gran Ducado de Luxemburgo no respondió al citado dictamen, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

10 La Comisión alega, en primer lugar, que, al exigir que, para el desplazamiento provisional de trabajadores al territorio luxemburgués, se cumplan los requisitos para el acceso de los trabajadores al mercado local de trabajo, el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 discrimina a las empresas de prestación de servicios. Añade que dicho Reglamento impone, en cualquier caso, restricciones contrarias al artículo 49 CE.

11 En segundo lugar, la Comisión analiza los distintos requisitos previstos por el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 y concluye que la exigencia de una autorización de trabajo previa hace ilusoria la libre prestación de servicios y que la obtención de esta autorización depende de la facultad discrecional de la administración local. Sostiene que es posible garantizar mediante medidas menos restrictivas la observancia de las normas luxemburguesas de protección social en las prestaciones de servicios con desplazamiento de trabajadores.

12 En lo que atañe a la exigencia de un contrato de trabajo celebrado por tiempo indefinido que haya comenzado a surtir efectos al menos seis meses antes del desplazamiento, la Comisión indica que es contraria al principio de proporciona-

lidad. Afirma que si se cumplen las obligaciones laborales para la contratación de un nacional de un Estado tercero previstas en la normativa del Estado miembro en que esté domiciliado el prestador de servicios, debe admitirse que dicha persona tiene un trabajo regular y habitual. Precisa que la exigencia de que se trata no tiene en cuenta las particularidades de ciertos sectores de actividad en los que se celebran frecuentemente contratos de trabajo de duración determinada, ni los casos en que las prestaciones de servicios son ocasionales y de corta duración.

13 Por lo que respecta a la exigencia de que se preste una garantía bancaria, la Comisión alega que constituye una carga económica adicional para los empresarios domiciliados en el extranjero, puesto que en el Estado miembro de origen se les imponen ya obligaciones, que pueden incluir la constitución de una garantía bancaria, para obtener un permiso de trabajo en dicho Estado. Añade que el regreso del trabajador al Estado miembro en que esté domiciliado el empresario, al término de la prestación de servicios, puede garantizarse mediante medidas menos restrictivas.

14 El Gobierno luxemburgués responde, en primer lugar, que, en la apreciación del Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972, ha de tenerse en cuenta la normativa social nacional, que impone normas estrictas en materia de salario mínimo, de seguridad en el lugar de trabajo y de duración del contrato de trabajo. Sostiene que la única forma eficaz de garantizar la observancia de esta normativa consiste, también en el caso de las prestaciones de servicios efectuadas por empresas extranjeras con nacionales de Estados terceros, en el ejercicio de un control mediante la expedición de autorizaciones administrativas. Afirma que las exigencias controvertidas, por un lado, se deben a un objetivo de interés general, que es el de la protección social de los trabajadores, especialmente de los procedentes de Estados terceros, contra el riesgo de explotación, y, por otro lado, se aplican indistintamente a los prestadores de servicios extranjeros y a las empresas establecidas en Luxemburgo, con el fin de evitar la discriminación inversa en perjuicio de estas últimas.

15 En segundo lugar, el Gobierno luxemburgués discute el fundamento de las imputaciones formuladas por la Comisión con respecto a las distintas exigencias impuestas por el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972.

16 En lo que atañe a la exigencia de autorización previa, sostiene que las referencias de los artículos 8 y 9 del Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 a la situación del mercado de trabajo y a los casos excepcionales, respectivamente, no son más que un reflejo de la aplicación del principio de prioridad en el empleo de los nacionales comunitarios, consagrado por el 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). Añade que la posibilidad de que se ejerza un control jurisdiccional sobre las decisiones denegatorias de la autorización excluye cualquier facultad discrecional de las autoridades luxemburguesas.

17 Por otro lado, niega que la medida de autorización colectiva haga ilusorias las prestaciones de servicios, dado que se prevé la posibilidad de que el prestador presente su solicitud antes de que se celebre definitivamente el contrato y de que dicha solicitud sea objeto de un procedimiento simplificado.

18 Por lo que respecta a la exigencia de un contrato de trabajo celebrado por tiempo indefinido que haya comenzado a surtir efectos al menos seis meses antes de que se destine al trabajador, el Gobierno luxemburgués aduce que con ella se pretende garantizar que el trabajador tenga un vínculo estable con el Estado miembro de origen, así como un vínculo estrecho y regular con la empresa que lo haya destinado, para evitar el riesgo de explotación abusiva de la mano de obra procedente de Estados terceros y de alteración de la competencia mediante prácticas de dumping social. Precisa que, si no tiene expectativas de trabajo a largo plazo en su empresa de origen, el trabajador que ha sido destinado a Luxemburgo, cuando lleve un cierto tiempo integrado en su mercado de trabajo, puede verse tentado a quedarse. Asimismo, el Gobierno luxemburgués niega que la exigencia controvertida sea desproporcionada, puesto que, debido a las fuertes disparidades nacionales en esta materia, no existe la seguridad absoluta de que el Estado miembro del que proceda el trabajador desplazado garantice la protección de los trabajadores por cuenta ajena.

19 En cuanto a la exigencia de una garantía bancaria, el Gobierno luxemburgués alega que se limita a la obtención de una carta de garantía emitida por un establecimiento bancario y origina un coste semestral de apenas unos veinticinco euros.

Apreciación del Tribunal de Justicia

20 Según reiterada jurisprudencia, el artículo 49 CE no sólo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos (véase, en particular, la sentencia de 24 de enero de 2002, Portugaia Construções, C-164/99, Rec. p. I-787, apartado 16, y jurisprudencia citada).

21 No obstante, una normativa nacional adoptada en un ámbito que no haya sido objeto de armonización comunitaria y que se aplique indistintamente a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de que se trate puede estar justificada, pese a su efecto restrictivo de la libre prestación de servicios, si responde a razones imperiosas de interés general y siempre que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que esté establecido y que la referida normativa sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse las sentencias de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, asuntos acumulados C-369/96 y C-376/96, Rec. p. I-8453, apartados 34 y 35, y Portugaia Construções, antes citada, apartado 19).

22 La compatibilidad de las exigencias controvertidas con el artículo 49 CE debe examinarse a la luz de estos principios.

23 Es innegable que los requisitos impuestos por el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 a una empresa de prestación de servicios que pretenda desplazar al territorio luxemburgués a trabajadores nacionales de un Estado tercero obstaculizan,

dadas las cargas administrativas y financieras que suponen, el desplazamiento previsto y, por tanto, el ejercicio de las actividades de prestación de servicios de dicha empresa (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2001, Finalarte y otros, asuntos acumulados C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 y C-68/98 a C-71/98, Rec. p. I-7831, apartado 30).

24 En lo que atañe al desplazamiento de trabajadores de un Estado tercero por una empresa comunitaria de prestación de servicios, ya se ha declarado que una normativa nacional que supedita el ejercicio de determinadas prestaciones de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa domiciliada en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa constituye una restricción a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 49 CE (véase la sentencia de 9 de agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, Rec. p. I-3803, apartado 15).

25 La regulación del desplazamiento, con motivo de una prestación de servicios transfronterizos, de trabajadores por cuenta ajena de un Estado tercero no ha sido objeto de armonización comunitaria, puesto que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de desplazamiento de los trabajadores asalariados, nacionales de un tercer Estado, en el marco de una prestación de servicios transfronterizos (DO 1999, C 67, p. 12), presentada por la Comisión el 12 de febrero de 1999, aún no ha sido adoptada. Además, el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 se aplica indistintamente a las empresas establecidas tanto fuera como dentro del territorio del Gran Ducado, como se desprende, en particular, del artículo 9, apartado 1, de dicho Reglamento.

26 En estas circunstancias, debe examinarse si las restricciones a la libre prestación de servicios que impone el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 están justificadas por perseguir un objetivo de interés general y, en su caso, si son necesarias para su consecución efectiva y emplean para ello los medios adecuados (véase la sentencia Finalarte y otros, antes citada, apartado 37).

27 En el presente caso, se han invocado razones de protección social y de estabilidad del mercado de trabajo para justificar las exigencias previstas por el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972.

28 En primer lugar, el Gobierno luxemburgués invoca la necesidad de velar por la observancia de la normativa nacional en materia de salario mínimo, de seguridad en el lugar de trabajo y de duración del contrato de trabajo, con el fin de garantizar la protección social de los trabajadores desplazados a su territorio, así como la igualdad de condiciones de competencia, desde un punto de vista social, entre las empresas establecidas en Luxemburgo y las domiciliadas en el extranjero. En particular, la exigencia de que, para las solicitudes de autorización colectiva de trabajo, los trabajadores de que se trate se encuentren vinculados a su empresa de origen mediante contratos de trabajo celebrados por tiempo indefinido con una antelación mínima de seis meses tiene por objeto, según dicho Gobierno, eliminar el riesgo de explotación abusiva, mediante contratos precarios y mal remunerados, de la mano de obra procedente de Estados terceros y evitar que la competencia se vea alterada por prácticas de dumping social.

29 Es cierto que entre las razones imperiosas de interés general reconocidas por el Tribunal de Justicia figura la protección de los trabajadores (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Finalarte y otros, apartado 33, y Portugaia Construções, apartado 20). También lo es que el Derecho comunitario no se opone a que los Estados miembros extiendan su legislación, o los convenios colectivos de trabajo celebrados por los interlocutores sociales, a cualquier persona que efectúe un trabajo por cuenta ajena, aun cuando sea temporal, en su territorio y cualquiera que sea el país en que esté domiciliado el empresario, ni impide que los Estados miembros garanticen la observancia de tales normas por los medios adecuados (véase la sentencia de 3 de febrero de 1982, Seco y Desquenne & Giral, asuntos acumulados 62/81 y 63/81, Rec. p. 223, apartado 14), cuando la protección que otorgan no se obtenga mediante obligaciones idénticas o esencialmente comparables que ya se impongan a la empresa en el Estado miembro en el que esté domiciliada (véanse las sentencias de 28 de marzo de 1996, Guiot, C-272/94, Rec. p. I-1905, apartados 16 y 17, y Arblade y otros, antes citada, apartado 51).

30 No puede considerarse que la autorización de trabajo prevista por el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 constituya una medida adecuada. En efecto, supone que se cumplan formalidades y plazos que pueden desincentivar el ejercicio de la libre prestación de servicios cuando implique el desplazamiento de trabajadores nacionales de un Estado tercero.

31 Sin embargo, imponer a la empresa de prestación de servicios la obligación de notificar previamente a las autoridades locales el desplazamiento de uno o varios trabajadores por cuenta ajena, la duración prevista para su estancia y la prestación o prestaciones de servicios que justifican tal desplazamiento constituye una medida igualmente eficaz que la exigencia controvertida, pero menos restrictiva. Permite a dichas autoridades controlar que se observa la normativa social luxemburguesa durante el desplazamiento y tener en cuenta las obligaciones que ya impone a la empresa la normativa social aplicable en el Estado miembro de origen.

32 Por otro lado, supeditar la concesión de una autorización colectiva de trabajo al requisito de que los trabajadores de que se trate estén vinculados a su empresa de origen mediante contratos de trabajo celebrados por tiempo indefinido al menos seis meses antes de su desplazamiento a territorio luxemburgués excede de lo que puede exigirse, con un objetivo de protección social, en el marco de prestaciones de servicios que requieren el desplazamiento de trabajadores de Estados terceros.

33 Como señala acertadamente la Comisión, esta exigencia puede complicar considerablemente el desplazamiento de trabajadores de Estados terceros al territorio luxemburgués, por necesidades de una prestación de servicios, en aquellos sectores en que, debido a las particularidades de la actividad de que se trate, se celebran frecuentemente contratos de corta duración o para la realización de un servicio determinado. A este respecto, procede observar que, según ha indicado el Gobierno luxemburgués, la normativa nacional sobre el contrato de trabajo autoriza la celebración, para determinadas tareas, de contratos de este tipo para la contratación de trabajadores comunitarios.

34 Tal como afirma el Abogado General en el punto 52 de sus conclusiones, la exigencia de que se trata afecta, además, a la situación de las empresas de reciente creación que desean efectuar una prestación de servicios en Luxemburgo con trabajadores de un Estado tercero.

35 Por otro lado, no tiene en cuenta las medidas sociales que la empresa que pretende efectuar el desplazamiento ha de cumplir en el Estado de origen, especialmente por lo que respecta a las condiciones de empleo y de remuneración, en virtud del Derecho del Estado miembro en cuestión o de un eventual acuerdo de cooperación celebrado entre la Comunidad Europea y el Estado tercero de que se trate, cuya aplicación excluya los apreciables riesgos de explotación de los trabajadores y de alteración de la competencia entre las empresas (véase la sentencia Vander Elst, antes citada, apartado 25).

36 Por lo tanto, ha de considerarse que las exigencias impuestas por el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 no constituyen medios adecuados para alcanzar el objetivo de protección de los trabajadores.

37 En segundo lugar, tal como ha indicado expresamente el Gobierno luxemburgués acerca de la exigencia analizada en los apartados 32 a 35 de la presente sentencia, el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 pretende evitar que el mercado nacional de trabajo se vea alterado por la afluencia de trabajadores de Estados terceros.

38 A este respecto, procede recordar que si bien la intención de evitar perturbaciones en el mercado de trabajo constituye una razón imperiosa de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de marzo de 1990, Rush Portuguesa, C-113/89, Rec. p. I-1417, apartado 13), el personal de una empresa establecida en un Estado miembro que es enviado temporalmente a otro Estado miembro para realizar prestaciones de servicios no pretende en modo alguno acceder al mercado laboral de este segundo Estado, ya que vuelve a su país de origen o de residencia después de haber concluido su misión (véanse las sentencias, antes citadas, Rush Portuguesa, apartado 15; Vander Elst, apartado 21, y Finalarte y otros, apartado 22).

39 Sin embargo, se ha declarado que un Estado miembro puede comprobar si la empresa establecida en otro Estado miembro, que ha enviado al territorio del primero trabajadores de un Estado tercero, utiliza la libre prestación de servicios con un fin que no sea la ejecución de la prestación de que se trate, como, por ejemplo, transferir a su personal para facilitar su colocación o garantizar su disponibilidad (véase la sentencia Rush Portuguesa, antes citada, apartado 17).

40 Tales controles deben respetar, no obstante, los límites establecidos por el Derecho comunitario y, en particular, los derivados de la libre prestación de servicios, que no puede reducirse a límites ilusorios y cuyo ejercicio no puede dejarse a la discreción de la administración (sentencia Rush Portuguesa, antes citada, apartado 17).

41 Ahora bien, en este caso, como se señala en el apartado 30 de la presente sentencia, la necesidad de obtener una autorización de trabajo puede, por las formalidades y plazos de procedimiento que supone, privar de todo interés a la libre prestación de servicios en el territorio luxemburgués cuando implique el desplazamiento de trabajadores de Estados terceros.

42 Además, como señala la Comisión, al disponer que el examen de las solicitudes de permisos individuales de trabajo debe efectuarse a la luz de la situación del mercado de trabajo y que la autorización colectiva sólo puede expedirse en casos excepcionales, el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 deja a la discreción de la administración local la posibilidad de que se destinen al territorio luxemburgués trabajadores de Estados terceros para efectuar una prestación de servicios.

43 En contra de lo que alega el Gobierno luxemburgués, las consideraciones relacionadas con la prioridad en el empleo de los nacionales comunitarios carecen de pertinencia en lo que atañe a los trabajadores que se proyecta destinar en el marco de una prestación de servicios, puesto que no pretenden acceder al mercado

de trabajo del Estado miembro de acogida. La posibilidad, alegada por el mismo Gobierno, de que las decisiones de la administración sean objeto de control jurisdiccional confirma el análisis de que la obtención de la autorización de trabajo requerida puede demorarse en perjuicio del prestador de servicios.

44 En cuanto a la exigencia de que, para solicitar la autorización colectiva de trabajo, los trabajadores de que se trate deben encontrarse vinculados a su empresa de origen mediante contratos de trabajo celebrados por tiempo indefinido con una antelación mínima de seis meses, ya se ha señalado, en los apartados 33 y 34 de la presente sentencia, que puede crear, para las empresas pertenecientes a un sector en el que se celebren frecuentemente contratos de corta duración o para la realización de un servicio determinado y para las empresas de reciente creación, dificultades considerables a la hora de efectuar prestaciones de servicios en el territorio luxemburgués que requieran el desplazamiento de trabajadores de Estados terceros.

45 Además, esta exigencia es desproporcionada en relación con el objetivo de que los trabajadores regresen al Estado miembro de origen al finalizar su desplazamiento.

46 En efecto, la obligación de que la empresa de prestación de servicios indique a las autoridades locales si los trabajadores de que se trata se encuentran en situación regular, especialmente en cuestiones de residencia, autorización de trabajo y cobertura social, en el Estado miembro en el que dicha empresa los tenga en plantilla, garantiza a las mencionadas autoridades, de una manera menos restrictiva e igualmente eficaz que la que implican las exigencias controvertidas, que los trabajadores se encuentran en situación regular y que ejercen su actividad principal en el Estado miembro en el que tiene su domicilio la empresa de prestación de servicios. Dichas indicaciones, junto con las proporcionadas por tal empresa acerca de la duración prevista para el desplazamiento (véase el apartado 31 de la presente sentencia), permiten a las autoridades luxemburguesas tomar, en su caso, las medidas necesarias al término de dicho desplazamiento.

47 A este respecto, la obligación de prestar una garantía bancaria, para obtener la autorización de trabajo, que cubra los eventuales gastos de repatriación de un trabajador al término de su desplazamiento constituye una carga excesiva para las empresas de prestación de servicios, habida cuenta del objetivo perseguido. Como afirma el Abogado General en el punto 56 de sus conclusiones, es posible concebir medidas más respetuosas con la libre prestación de servicios que esta obligación general de prestar una garantía previa, como la adopción de órdenes expeditivas para la satisfacción de los gastos generados por una eventual repatriación.

48 Por lo tanto, procede considerar que las exigencias impuestas por el Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 son inadecuadas para conseguir el objetivo de prevenir la desestabilización del mercado local de trabajo.

49 A la vista de lo que antecede, las imputaciones formuladas por la Comisión con respecto al Reglamento granducal de 12 de mayo de 1972 resultan fundadas.

50 En consecuencia, procede declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE, al imponer a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro, que desean desplazar a su territorio a trabajadores de Estados terceros, la obtención de permisos individuales de trabajo, cuya expedición se supedita a consideraciones relacionadas con el mercado de trabajo, o de una autorización colectiva de trabajo, que sólo se concede en casos excepcionales y si los trabajadores de que se trate se encuentran vinculados a su empresa de origen mediante contratos de trabajo celebrados por tiempo indefinido al menos seis meses antes de su desplazamiento, y al exigir a dichos prestadores de servicios que constituyan una garantía bancaria.

Costas

51 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha pedido que se condene en costas al Gran Ducado de Luxemburgo y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) **Declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE, al imponer a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro, que desean desplazar a su territorio a trabajadores de Estados terceros, la obtención de permisos individuales de trabajo, cuya expedición se supedita a consideraciones relacionadas con el mercado de trabajo, o de una autorización colectiva de trabajo, que sólo se concede en casos excepcionales y si los trabajadores de que se trate se encuentran vinculados a su empresa de origen mediante contratos de trabajo celebrados por tiempo indefinido al menos seis meses antes de su desplazamiento, y al exigir a dichos prestadores de servicios que constituyan una garantía bancaria.**

2) **Condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.**

Firmas.