

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Sentencia de 19 de junio de 2008

(Sala Primera)

Asunto n.º C-319/06

SUMARIO:

Jurisprudencia comunitaria. Principio de libre prestación de servicios. Limitaciones a dicho principio y distorsiones en la competencia causadas por determinadas obligaciones impuestas por el Estado miembro de destino (en el caso Luxemburgo) a los empresarios que desplazan trabajadores al mismo en el marco de una prestación de servicios y por el reconocimiento de determinados derechos a los trabajadores desplazados (adaptación automática de los salarios a la evolución del coste de la vida; exigencia de contrato de trabajo escrito o documento equivalente; regulación del trabajo a tiempo parcial y por tiempo determinado; observancia de los convenios colectivos de trabajo; cargas administrativas y nombramiento de mandatarios). La Directiva 96/71/CE, con la finalidad de coordinar las legislaciones de los Estados miembros, establece un núcleo de disposiciones imperativas de protección mínima, con carácter exhaustivo, que habrán de ser respetadas en el Estado de acogida por los empresarios que desplacen a trabajadores. No obstante, dicha Directiva también reconoce a los Estados miembros de acogida, como una excepción al principio fundamental de la libre prestación de servicios, la posibilidad de imponer, con respeto del Tratado CE y de manera no discriminatoria, condiciones de trabajo y de empleo relativas a materias no previstas en aquella relación exhaustiva, en la medida en que se trate de disposiciones de orden público. Los Estados miembros pueden determinar libremente, en lo esencial, de conformidad con sus necesidades nacionales, las exigencias de orden público. Sin embargo, en el contexto comunitario y, en particular, como justificación de dicha excepción, el concepto debe interpretarse en sentido estricto, de manera que cada Estado miembro no puede determinar unilateralmente su alcance sin control por parte de las instituciones comunitarias, debiendo su razonamiento ir acompañado de un examen de oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por ese Estado.

PRECEPTOS:

Tratado CE, art. 49.

Directiva 96/71/CE (Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios), art. 3.º 1 párrafo primero y 10 primer guión.

PONENTE:

Don E. Levits.

En el asunto C-319/06,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 20 de julio de 2006,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. J. Enegren y G. Rozet, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por el Sr. C. Schiltz, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y los Sres. A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič y E. Levits (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. V. Trstenjak;

Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de septiembre de 2007;

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 3.º, apartados 1 y 10, de la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 1997, L 18, p. 1), así como de los artículos 49 CE y 50 CE:

- al haber declarado que los puntos 1, 2, 8 y 11 del artículo 1.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, por la que se adapta el ordenamiento jurídico interno a la Directiva 96/71 y por la que se regula el control de la aplicación del Derecho del trabajo (Mémorial A 2002, p. 3722; en lo sucesivo, «Ley de 20 de diciembre de 2002»), constituyen disposiciones de orden público nacional;

- al haber adaptado de manera incompleta su ordenamiento jurídico interno a lo dispuesto en el artículo 3.º, apartado 1, letra a), de la Directiva 96/71;

- al haber establecido, en el artículo 7.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, los requisitos relativos al acceso a las indicaciones esenciales indispensables para la labor inspectora por las autoridades nacionales competentes de una manera carente de la claridad necesaria para garantizar la seguridad jurídica de las empresas que deseen desplazar trabajadores a Luxemburgo; y

- al obligar, en el artículo 8.º de la referida Ley, a conservar en Luxemburgo, en poder de un mandatario *ad hoc* residente en dicho Estado, los documentos necesarios para la labor inspectora.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2. Con la rúbrica «Condiciones de trabajo y empleo», el artículo 3.º de la Directiva 96/71 dispone:

«1. Los Estados miembros velarán por que, cualquiera que sea la legislación aplicable a la relación laboral, las empresas mencionadas en el apartado 1 del artículo 1.º garanticen a los trabajadores desplazados en su territorio las condiciones de trabajo y empleo relativas a las materias siguientes que, en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo, estén establecidas:

- por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, y/o
- por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación general con arreglo al apartado 8 en la medida en que se refieran a las actividades contempladas en el Anexo:

- a) los períodos máximos de trabajo así como los períodos mínimos de descanso;
- b) la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas;
- c) las cuantías de salario mínimo, incluidas las incrementadas por las horas extraordinarias; la presente letra no se aplicará a los regímenes complementarios de jubilación profesional;
- d) las condiciones de suministro de mano de obra, en particular por parte de agencias de trabajo interino;
- e) la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo;
- f) las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo y de empleo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, así como de los niños y de los jóvenes;
- g) la igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones en materia de no discriminación.

A los fines de la presente Directiva, la noción de cuantías de salario mínimo mencionada en la letra c) del párrafo primero se definirá mediante la legislación y/o el uso nacional del Estado miembro en cuyo territorio el trabajador se encuentre desplazado.

[...]

10. La presente Directiva no impedirá que los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones del Tratado, impongan a las empresas nacionales y a las empresas de otros Estados, por igual:

- condiciones de trabajo y empleo referidas a materias distintas de las enumeradas en el párrafo primero del apartado 1, en la medida en que se trate de disposiciones de orden público;
- condiciones de trabajo y empleo fijadas en convenios colectivos o laudos arbitrales de acuerdo con el apartado 8 que se refieran a actividades distintas de las contempladas en el anexo.»

3. Al adoptarse la Directiva 96/71, se hizo constar la Declaración n.º 10 relativa al artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de dicha Directiva (en lo sucesivo, «Declaración n.º 10») en el Acta del Consejo de la Unión Europea en los siguientes términos:

«El Consejo y la Comisión han declarado:

“Debe considerarse que los términos ‘disposiciones de orden público’ abarcan aquellas disposiciones obligatorias con respecto a las cuales no se pueden establecer excepciones y que, por su naturaleza y por su objetivo, se ajustan a las exigencias imperativas del interés público. Pueden estar incluidas en dichas disposiciones, en particular, la prohibición de los trabajos forzados o la implicación de autoridades públicas en el control del respeto de la normativa sobre condiciones de trabajo.”»

Normativa luxemburguesa

4. El artículo 1.º de la Ley de 20 de diciembre de 2002 dispone:

«1) Constituyen disposiciones de orden público nacional, en lo que atañe, en particular, a las disposiciones de carácter convencional o contractual, con arreglo a lo establecido en la Ley de 27 de marzo de 1986 sobre aprobación del Convenio de Roma de 19 de junio de 1980 sobre la Ley aplicable a las obligaciones contractuales, y, como tales, son aplicables a todos los trabajadores que desarrollen una actividad en el territorio del Gran Ducado de Luxemburgo, incluidos los que son objeto de un desplazamiento temporal, cualquiera que sea su duración o su naturaleza, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como las que se deriven de convenios colectivos declarados de obligación general o de un laudo arbitral con un ámbito de aplicación similar al de los convenios colectivos de obligación general, relativas:

1. al contrato de trabajo escrito o al documento elaborado en virtud de la Directiva 91/533/CEE [del Consejo], de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral [(DO L 288, p. 32)];

2. al salario social mínimo y a la adaptación automática de las retribuciones a la variación del coste de vida;

3. a la duración del trabajo y al descanso semanal;

4. a las vacaciones pagadas;

5. a las vacaciones colectivas;

6. a los días festivos fijados legalmente;

7. a la regulación del trabajo interino y de la cesión de trabajadores;

8. a la regulación del trabajo a tiempo parcial y por tiempo determinado;

9. a las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo y de empleo de los niños y de los jóvenes, de las mujeres embarazadas y de las mujeres que han dado a luz recientemente;

10. a la no discriminación;

11. a los convenios colectivos de trabajo;

12. a la inactividad obligatoria derivada de los preceptos relativos al paro ocasionado por condiciones meteorológicas o técnicas;

13. al trabajo clandestino o ilegal, incluidas las disposiciones sobre el permiso de trabajo para trabajadores que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo;

14. a la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo en general y, en particular, a las normas sobre prevención de accidentes establecidas por la Association d'assurance contre les accidents en virtud del artículo 154 del Code des assurances sociales y a las ordenanzas mínimas relativas a la seguridad y a la protección de la salud, establecidas por Reglamento granducal tras el dictamen obligatorio del Conseil d'État y la aprobación de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés sobre la base del artículo 14 de la Ley

de 17 de junio de 1994, en su versión modificada, sobre la seguridad y la protección de la salud de los trabajadores en el trabajo.

2) El apartado 1 del presente artículo se aplicará a todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad, que se encuentren al servicio de cualquier empresa, sin perjuicio de la nacionalidad y del lugar en que jurídicamente o de manera efectiva se encuentre el domicilio social de aquélla.»

5. El artículo 2.º de la Ley de 20 de diciembre de 2002 establece:

«1) Lo dispuesto en el artículo 1.º de la presente Ley se aplicará igualmente a las empresas, a excepción del personal de navegación de la marina mercante, que, en el marco de una prestación de servicios transnacional, desplacen sus trabajadores al territorio del Gran Ducado de Luxemburgo.

2) Se entenderá, en particular, por desplazamiento, en el sentido del apartado 1 anterior, las operaciones siguientes efectuadas por las empresas afectadas, siempre que exista una relación laboral entre la empresa que desplaza y el trabajador durante el período que dure el desplazamiento:

1. el desplazamiento de un trabajador, incluso por un período de corta duración o predeterminado, por cuenta y bajo la dirección de las empresas a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, al territorio del Gran Ducado de Luxemburgo, en el marco de un contrato celebrado entre la empresa que desplaza y el destinatario de los servicios establecido o que desarrolle su actividad en Luxemburgo;

2. el desplazamiento de un trabajador, incluso por un período de corta duración o predeterminado, al territorio del Gran Ducado de Luxemburgo, dentro de un establecimiento de la empresa que desplaza o de una empresa perteneciente al mismo grupo del que forma parte la empresa que desplaza;

3. el desplazamiento de un trabajador, incluso por un período de corta duración o predeterminado, por parte de una agencia de trabajo interino o en el marco de la cesión de trabajadores a una empresa cesionaria establecida o que desarrolle su actividad en el territorio del Gran Ducado de Luxemburgo, sin perjuicio de la aplicación de la Ley de 19 de mayo de 1994 sobre trabajo interino y cesión temporal de trabajadores.

3) Se entenderá por trabajador desplazado todo trabajador que trabaje habitualmente en el extranjero y que desarrolle su actividad laboral durante un período de tiempo limitado en el territorio del Gran Ducado de Luxemburgo.

4) El concepto de relación laboral se determinará de conformidad con el Derecho luxemburgués.»

6. El artículo 7.º de la Ley de 20 de diciembre de 2002 dispone:

«1) A efectos de la aplicación de la presente Ley, toda empresa, incluso si está domiciliada fuera del territorio del Gran Ducado de Luxemburgo o desarrolla su actividad habitualmente fuera del territorio luxemburgués, de la cual uno o varios trabajadores, incluidos aquellos que hayan sido desplazados temporalmente con arreglo a los artículos 1.º y 2.º de la presente Ley, desarrollen una actividad en Luxemburgo, deberá poner a disposición de la Inspection du travail et des mines, antes de que se inicie el trabajo, mediando un simple requerimiento y a la mayor brevedad posible, la información esencial indispensable para la labor inspectora y, en particular:

– los apellidos, nombres, lugar y fecha de nacimiento, estado civil, nacionalidad y profesión de los trabajadores;

– la cualificación exacta de los trabajadores;

– la calidad en la que se les contrató en la empresa y la actividad que regularmente desempeñan en ésta;

– el domicilio y, en su caso, la residencia habitual de los trabajadores;

– si procede, la autorización de residencia o el permiso de trabajo;

– el lugar o los lugares de trabajo en Luxemburgo y la duración de los trabajos;

– la copia del impreso E 101 o, en su caso, los datos exactos de los organismos de seguridad social a los que están afiliados los trabajadores durante su estancia en territorio luxemburgués;

– una copia del contrato de trabajo escrito o del documento elaborado en virtud de la Directiva 91/533/CEE, de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral.

2) Un Reglamento granducal podrá precisar la aplicación del presente artículo.»

7. El artículo 8.º de la misma Ley establece:

«Toda empresa establecida en el extranjero y que tenga allí su domicilio social o que carezca de establecimiento permanente en Luxemburgo, en el sentido de la legislación fiscal, de la que uno o varios trabajadores desarrollen una actividad de cualquier tipo en Luxemburgo deberá conservar en poder de un mandatario *ad hoc*, residente en Luxemburgo, los documentos necesarios para el control de las obligaciones que le incumben en virtud de la presente Ley y, en particular, del artículo 7.º anterior.

Dichos documentos deberán presentarse a la mayor brevedad posible, mediando un simple requerimiento, a la *Inspection du travail et des mines*. Antes de que se inicie el trabajo retribuido que se proyecte realizar, la empresa o su mandatario mencionado en el párrafo anterior informará previamente a la *Inspection du travail et des mines*, mediante carta certificada con acuse de recibo, sobre el lugar en que estén depositados los documentos.»

Procedimiento administrativo previo

8. Mediante un escrito de requerimiento de 1 de abril de 2004, la Comisión comunicó a las autoridades luxemburguesas que la Ley de 20 de diciembre de 2002 podía violar el Derecho comunitario. Señalaba que, en particular, dicha Ley:

- obliga a las empresas establecidas en otro Estado miembro y que desplazan a sus trabajadores a Luxemburgo a cumplir condiciones de trabajo y de empleo que van más allá de lo dispuesto en el artículo 3.º, apartados 1 y 10, de la Directiva 96/71;

- no garantiza a los trabajadores desplazados, al margen del descanso semanal, la observancia de ningún otro período de descanso (descanso diario);

- carece de la claridad necesaria para garantizar la seguridad jurídica al obligar a las empresas que desplazan trabajadores a Luxemburgo a facilitar a la *Inspection du travail et des mines* antes de que se inicie el trabajo, mediando un simple requerimiento y a la mayor brevedad posible, la información esencial indispensable para la labor inspectora;

- limita la libre prestación de servicios al exigir que las empresas que tengan su domicilio social fuera del territorio del Gran Ducado de Luxemburgo o que no tengan en dicho Estado ningún establecimiento permanente conserven en poder de un mandatario *ad hoc* residente en dicho Estado miembro los documentos necesarios para la labor inspectora.

9. En su respuesta de 30 de agosto de 2004, el Gran Ducado de Luxemburgo alegó que las condiciones de trabajo y de empleo que eran objeto de la primera imputación formulada en dicho escrito de requerimiento constituían «disposiciones de orden público», como las previstas en el artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71.

10. Reconoció la procedencia de la segunda imputación formulada en dicho escrito de requerimiento.

11. En relación con las imputaciones tercera y cuarta que constan en aquel mismo escrito, el referido Estado miembro indicó, por una parte, que el artículo 7.º de la Ley de 20 de diciembre de 2002 no obligaba a la declaración previa y, por otra, que la obligación de comunicar a la *Inspection du travail et des mines* el nombre de un depositario que custodie los documentos exigidos por la ley no era una exigencia discriminatoria, sino indispensable para la labor inspectora que realiza dicho servicio administrativo.

12. Al no considerar satisfactorias dichas respuestas, la Comisión reiteró sus imputaciones en un dictamen motivado de 12 de octubre de 2005 en el que conminó al Gran Ducado de Luxemburgo para que cumpliera sus obligaciones dentro del plazo de dos meses a partir de la recepción de dicho dictamen.

13. Tras solicitar un plazo adicional de seis semanas, el Gran Ducado de Luxemburgo no consideró necesario responder a dicho dictamen motivado.

14. Por consiguiente, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento, con arreglo al artículo 226 CE.

Sobre el recurso

Sobre el primer motivo, relativo a la adaptación incorrecta del ordenamiento jurídico interno al artículo 3.º, apartados 1 y 10, de la Directiva 96/71

Alegaciones de las partes

15. Mediante su primer motivo, la Comisión alega que el Gran Ducado de Luxemburgo adaptó de manera incorrecta su ordenamiento jurídico interno al artículo 3.º, apartados 1 y 10, de la Directiva 96/71.

16. La Comisión considera, más concretamente, que, al calificar indebidamente las disposiciones nacionales relativas a los ámbitos a que se refieren las disposiciones controvertidas de disposiciones de orden público nacional y, por lo tanto, al establecer que deben cumplir tales disposiciones las empresas que desplazan trabajadores a su territorio, el Gran Ducado de Luxemburgo impone a esas empresas obligaciones que van más allá de lo previsto en la Directiva 96/71. Según dicha institución, cada uno de los Estados miembros no puede determinar unilateralmente el concepto de orden público que figura en el artículo 3.º, apartado 10, de dicha Directiva, ya que aquellos no pueden imponer libre y unilateralmente todas las disposiciones obligatorias de su Derecho del trabajo a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro.

17. Señala, en primer lugar, que es una obligación de esta naturaleza la prevista en el artículo 1.º, apartado 1, punto 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 de desplazar únicamente el personal vinculado a la empresa por un contrato de trabajo escrito o por algún otro documento que se reputa análogo, a tenor de la Directiva 91/533.

18. A este respecto, la Comisión recuerda que, en todo caso, el control del cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 91/533 incumbe a las autoridades del Estado miembro de establecimiento de la empresa afectada que haya adaptado su ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva y no, en el caso de un desplazamiento, al Estado miembro de acogida.

19. En segundo lugar, en relación con la adaptación automática de la retribución a la variación del coste de la vida, establecida en el artículo 1.º, apartado 1, punto 2, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, la Comisión sostiene que la normativa luxemburguesa va en contra de la Directiva 96/71, que sólo prevé una regulación por el Estado miembro de acogida de las cuantías de salario en lo que atañe a los salarios mínimos.

20. En tercer lugar, en relación con la observancia de la regulación del trabajo a tiempo parcial y por tiempo determinado prevista en el artículo 1.º, apartado 1, punto 8, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, la Comisión alega que, en virtud de la Directiva 96/71, no corresponde al Estado miembro de acogida imponer su regulación en materia de trabajo a tiempo parcial y por tiempo determinado a las empresas que desplazan trabajadores a su territorio.

21. En cuarto lugar, en relación con la obligación de atenerse a los convenios colectivos de trabajo, establecida en el artículo 1.º, apartado 1, punto 11, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, la Comisión alega que no pueden constituir disposiciones de orden público nacional los actos que forman parte de una categoría de actos como tal, independientemente de su contenido material.

22. El Gran Ducado de Luxemburgo alega que las disposiciones a que se refiere el primer motivo de la Comisión son todas ellas de orden público nacional, en el sentido del artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71. A este respecto, sostiene, por una parte, que la Declaración n.º 10 no puede tener ningún carácter jurídicamente imperativo y, por otra, que el concepto de disposiciones de orden público abarca todas las disposiciones que, a juicio del Estado de acogida, respondan a exigencias imperativas de interés público. Además, el Gran Ducado de Luxemburgo se refiere al procedimiento legislativo que culminó con la adopción 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 L 376, p. 36).

Apreciación del Tribunal de Justicia

- Observaciones preliminares

23. Con carácter preliminar, para responder a la principal de las alegaciones formuladas para articular la defensa del Gran Ducado de Luxemburgo, procede señalar que, según su artículo 3.º, apartado 1, letra a), la Directiva 2006/123 no sustituye a la Directiva 96/71, la cual, en caso de conflicto, prevalece sobre la mencionada en primer lugar. Por lo tanto, dicho Estado miembro no puede basarse en el procedimiento legislativo que culminó con la adopción de la Directiva 2006/123 para fundamentar la interpretación que propugna de una disposición de la Directiva 96/71.

24. Del considerando decimotercero de la Directiva 96/71 se desprende que las legislaciones de los Estados miembros deben ser coordinadas a fin de establecer un núcleo de disposiciones imperativas de

protección mínima que habrán de ser respetadas, en el Estado de acogida, por los empresarios que desplacen a trabajadores (véase la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Laval un Partneri, C-341/05, Rec. p. I-0000, apartado 59).

25. Así, el artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, de dicha Directiva dispone que los Estados miembros velarán por que, cualquiera que sea la legislación aplicable a la relación laboral, las empresas establecidas en otro Estado miembro, que desplacen trabajadores a su propio territorio en el marco de una prestación de servicios transnacional, garanticen a los trabajadores desplazados las condiciones de trabajo y empleo, relativas a las materias contempladas en el mismo artículo, que estén establecidas en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo (sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Alemania, C-490/04, Rec. p. I-6095, apartado 18).

26. Para llevar a cabo esta misión, la referida disposición prevé con carácter exhaustivo las materias en las que los Estados miembros pueden hacer prevalecer las normas vigentes en el Estado miembro de acogida.

27. No obstante, el artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71 reconoce a los Estados miembros la posibilidad de imponer, respetando el Tratado CE, de manera no discriminatoria a las empresas que desplazan trabajadores a su territorio, condiciones de trabajo y empleo referidas a materias distintas de las enumeradas en el párrafo primero del apartado 1 de dicho artículo, en la medida en que se trate de disposiciones de orden público.

28. Como se deduce del artículo 1.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, que establece que constituyen disposiciones de orden público nacional las previstas en los puntos 1 a 14 de dicho apartado, el Gran Ducado de Luxemburgo pretendió ampararse en el artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de dicha Directiva.

29. A este respecto, debe recordarse que la calificación de disposiciones nacionales de leyes de policía y de seguridad por un Estado miembro se refiere a las disposiciones nacionales cuya observancia se ha considerado crucial para la salvaguardia de la organización política, social o económica del Estado miembro de que se trate, hasta el punto de hacerlas obligatorias para toda persona que se encuentre en el territorio nacional de ese Estado miembro o con respecto a toda relación jurídica localizada en él (sentencia de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, C-369/96 y C-376/96, Rec. p. I-8453, apartado 30).

30. Por consiguiente, contrariamente a lo que sostiene el Gran Ducado de Luxemburgo, la reserva de orden público constituye una excepción al principio fundamental de la libre prestación de servicios, que debe ser interpretada de forma restrictiva y cuyo alcance no puede ser determinado por los Estados miembros unilateralmente (véase, en relación con la libre circulación de personas, la sentencia de 31 de enero de 2006, Comisión/España, C-503/03, Rec. p. I-1097, apartado 45).

31. En el contexto de la Directiva 96/71, el artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de ésta constituye una excepción al principio según el cual las materias en las que el Estado miembro de acogida puede imponer sus normas a las empresas que desplazan trabajadores a su territorio se enumeran, con carácter exhaustivo, en el artículo 3.º, apartado 1, primer párrafo, de dicha Directiva. Por consiguiente, dicha primera disposición debe interpretarse en sentido estricto.

32. Además, la Declaración n.º 10, en relación con la cual la Abogado General señaló acertadamente en el punto 45 de sus conclusiones que puede ser invocada en apoyo de una interpretación del artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71, señala que debe considerarse que los términos «disposiciones de orden público» abarcan las disposiciones obligatorias con respecto a las cuales no se pueden establecer excepciones y que, por su naturaleza y su objetivo, responden a las exigencias imperativas de interés público.

33. En todo caso, la referida disposición de la Directiva 96/71 establece que la alegación de la posibilidad que prevé no exime a los Estados miembros de cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado y, concretamente, las relativas a la libre prestación de servicios, a cuyo fomento presta especial atención el quinto considerando de dicha Directiva.

34. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones debe examinarse lo dispuesto en el artículo 1.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, cuya calificación de disposiciones de orden público nacional refuta la Comisión.

- En lo que atañe a la prescripción relativa al contrato escrito o al documento elaborado en virtud de la Directiva 91/533, contenida en el artículo 1.º, apartado 1, punto 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002

35. Con carácter preliminar, debe señalarse que dicha prescripción corresponde a una materia que no se menciona en la lista que figura en el artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/71.

36. El Gran Ducado de Luxemburgo alega, por una parte, que la prescripción discutida es un mero recordatorio del requisito establecido en los artículos 2.º y 3.º de la Directiva 91/533 y, por otra, que es de orden público ya que su objetivo consiste en la protección de los trabajadores.

37. Como señala el segundo considerando de la Directiva 91/533, la necesidad de someter las relaciones laborales a requisitos formales es primordial para proteger en mayor grado a los trabajadores por cuenta ajena contra una posible falta de reconocimiento de sus derechos y garantizar una mayor transparencia del mercado de trabajo.

38. No obstante, se desprende asimismo del artículo 9.º, apartado 1, de dicha Directiva que los Estados miembros deben adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a esa misma Directiva.

39. Por consiguiente, como establece el artículo 4.º, apartado 1, de la Directiva 91/533, en virtud de la legislación del Estado miembro en el que están establecidos, todos los empresarios, incluidos los que desplacen a trabajadores, están sujetos a las obligaciones establecidas en dicha Directiva.

40. Por consiguiente, debe señalarse que el Estado miembro del que son originarios los trabajadores desplazados debe garantizar el cumplimiento de la exigencia establecida en el artículo 1.º, apartado 1, punto 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002.

41. En consecuencia, el efecto de la disposición impugnada es someter a las empresas que desplazan trabajadores a Luxemburgo a una obligación a la que ya están sujetas en el Estado miembro en que se hallan establecidas. Además, el objetivo de la Directiva 96/71, consistente en garantizar la observancia de un núcleo duro de las disposiciones de protección de los trabajadores, hace que sea más superflua tal obligación adicional que, habida cuenta de los procedimientos que implica, puede disuadir a las empresas establecidas en otro Estado miembro de ejercer su libertad de prestación de servicios.

42. Pues bien, aunque, según reiterada jurisprudencia, 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, cualquiera que sea el Estado miembro de establecimiento del empresario, no es menos cierto que tal facultad está supeditada al requisito de que los trabajadores afectados, que realizan temporalmente trabajos en el Estado de acogida, no gocen ya de la misma protección, o de una protección esencialmente comparable, en virtud de obligaciones que se impongan a su empresario en el Estado miembro en el que se halla establecido (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2004, Comisión/Luxemburgo, C-445/03, Rec. p. I-10191, apartado 29, y jurisprudencia allí citada).

43. En particular, ya se ha declarado que la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de acogida, en la medida en que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido (véanse las sentencias Arblade y otros, antes citada, apartado 34, así como de 25 de octubre de 2001, Finalarte y otros, C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 y C-68/98 a C-71/98, Rec. p. I-7831, apartado 31).

44. Siendo así en relación con la protección de los trabajadores garantizada por la Directiva 91/533 y alegada por el Gran Ducado de Luxemburgo, debe señalarse que la exigencia establecida en el artículo 1.º, apartado 1, punto 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 no es conforme con el artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71, toda vez que no se impone en la observancia del Tratado.

- Por lo que respecta a la prescripción relativa a la adaptación automática de las retribuciones a la variación del coste de la vida, establecida en el artículo 1.º, apartado 1, punto 2, de la Ley de 20 de diciembre de 2002

45. Del recurso interpuesto por la Comisión se desprende que ésta se opone no al hecho de que los salarios mínimos varíen en función del coste de la vida, ya que, como señala el Gran Ducado de Luxemburgo, es apodíctico que tal prescripción está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71, sino a la circunstancia de que dicha variación afecte a todas las retribuciones, incluidos los salarios que no corresponden a la categoría de salarios mínimos.

46. No obstante, el Gran Ducado de Luxemburgo alega que dicha disposición de la Directiva 96/71 permite implícitamente al Estado miembro de acogida imponer su sistema de variación porcentual del conjunto de los salarios a las empresas que realizan algún desplazamiento a su territorio.

47. A este respecto, debe señalarse que, mediante el artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71, el legislador comunitario pretendió circunscribir la facultad de intervención de los Estados miembros, en lo que a los salarios se refiere, a las cuantías del salario mínimo. De ello resulta que la norma de la Ley de 20 de diciembre de 2002 relativa a la adaptación automática de los salarios, distintos de los salarios mínimos, a la variación del coste de la vida no forma parte de las materias a que se refiere el artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/71.

48. El Gran Ducado de Luxemburgo sostiene, sin embargo, que el objetivo del artículo 1.º, apartado 1, punto 2, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 es garantizar la paz social en Luxemburgo y que, por ello, constituye un imperativo de orden público, en el sentido del artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71, al proteger a los trabajadores contra los efectos de la inflación.

49. A este respecto, debe recordarse que dicha disposición de la Directiva 96/71 depara al Estado miembro de acogida la posibilidad de imponer a las empresas que realicen un desplazamiento a su territorio condiciones de trabajo y de empleo relativas a materias que no son las previstas en el artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/71, siempre que se trate de disposiciones de orden público. Por lo tanto, esta reserva, prevista en el artículo 10, primer guión, de la Directiva 96/71, constituye una excepción al sistema establecido por dicha Directiva, así como al principio fundamental de la libre prestación de servicios sobre el que se funda la misma Directiva y debe ser interpretado en sentido estricto.

50. Así, el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de puntualizar que, si bien los Estados miembros siguen pudiendo determinar libremente, en lo esencial, de conformidad con sus necesidades nacionales, las exigencias de orden público, no obstante, en el contexto comunitario y, en particular, como justificación de una excepción al principio fundamental de la libre prestación de servicios, dicho concepto debe interpretarse en sentido estricto, de manera que cada Estado miembro no pueda determinar unilateralmente su alcance sin control por parte de las instituciones de la Comunidad Europea (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2004, Omega, C-36/02, Rec. p. I-9609, apartado 30). De ello se deriva que el orden público sólo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (véase la sentencia de 14 de marzo de 2000, Église de scientologie, C-54/99, Rec. p. I-1335, apartado 17).

51. Debe recordarse que las razones que puede invocar un Estado miembro para justificar una excepción al principio de la libre prestación de servicios deben ir acompañadas de un examen de la oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por ese Estado, así como de datos precisos en los que pueda sustentarse su argumentación (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de junio de 2007, Comisión/Bélgica, C-254/05, Rec. p. I-4269, apartado 36 y jurisprudencia allí citada).

52. Por consiguiente, para permitir que el Tribunal de Justicia aprecie si las medidas controvertidas son necesarias y proporcionadas en relación con el objetivo de salvaguardia del orden público, el Gran Ducado de Luxemburgo debería haber aportado datos que permitieran demostrar si la aplicación a los trabajadores desplazados a Luxemburgo de la prescripción relativa a la adaptación automática de los salarios a la variación del coste de la vida puede contribuir a la realización de tal objetivo, y en qué medida ello es así.

53. En el caso de autos, no obstante, debe observarse que el Gran Ducado de Luxemburgo se limitó a alegar de una manera general los objetivos de protección del poder adquisitivo de los trabajadores y de paz social sin aportar ningún elemento que permitiera evaluar la necesidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

54. Por consiguiente, el Gran Ducado de Luxemburgo no ha demostrado de manera suficiente en Derecho que el artículo 1.º, apartado 1, punto 2, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 forma parte de las disposiciones de orden público, en el sentido del artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71.

55. En consecuencia, dicho Estado miembro no puede invocar la excepción de orden público prevista en el artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71 para imponer a las empresas que realizan algún desplazamiento a su territorio la prescripción relativa a la adaptación automática de los salarios que no sean los salarios mínimos a la variación del coste de la vida.

- En lo que atañe a la prescripción relativa a la regulación del trabajo a tiempo parcial y por tiempo determinado, prevista en el artículo 1.º, apartado 1, punto 8, de la Ley de 20 de diciembre de 2002

56. El Gran Ducado de Luxemburgo sostiene que el objetivo de tal disposición es asegurar la protección de los trabajadores garantizando el principio de igualdad de trato y de retribución entre los trabajadores a tiempo pleno y aquellos que trabajan a tiempo parcial, según postulan las Directivas 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES (DO 1998, L 14, p. 9), y 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (DO L 175, p. 43).

57. Procede señalar que la referida prescripción afecta a una materia que no se menciona en la lista que figura en el artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/71.

58. No se discute que, teniendo en cuenta los imperativos que llevan aparejadas, las obligaciones que implica el artículo 1.º, apartado 1, punto 8, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 puedan obstaculizar el ejercicio de la libertad de prestación de servicios por parte de las empresas que deseen desplazar trabajadores a Luxemburgo.

59. A este respecto, debe señalarse que, en virtud del artículo 2.º, apartado 1, de las Directivas 97/81 y 1999/70, corresponde a los Estados miembros adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a dichas Directivas.

60. Por consiguiente, en la medida en que el cumplimiento de la exigencia establecida en la disposición nacional controvertida es objeto de control en el Estado miembro en el que la empresa que desee desplazar trabajadores a Luxemburgo está establecida, por los mismos motivos que los mencionados en los apartados 41 a 43 de la presente sentencia, el Gran Ducado de Luxemburgo no puede invocar la excepción de orden público derivada del artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71 para justificar la prescripción nacional controvertida.

61. De ello se deduce que el artículo 1.º, apartado 1, punto 8, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 no es conforme al artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71.

- En lo que atañe a la prescripción relativa a las disposiciones imperativas del Derecho nacional en materia de convenios colectivos de trabajo que figura en el artículo 1.º, apartado 1, punto 11, de la Ley de 20 de diciembre de 2002

62. El artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/71 define los instrumentos mediante los que se establecen las condiciones de trabajo y de empleo del Estado miembro de acogida relativos a las materias previstas en ese mismo apartado, letras a) a g), que son garantías para los trabajadores desplazados. El segundo guión de dicha disposición se refiere, en particular, a los convenios colectivos declarados de aplicación general.

63. Al igual que dicha disposición, el artículo 1.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 establece que constituyen disposiciones de orden público nacional las que resultan, en particular, de convenios colectivos declarados de obligación general relativos a las materias a que se refieren sus puntos 1 a 14. En su punto 11 se alude a las disposiciones relativas a los convenios colectivos de trabajo.

64. Sin embargo, tal disposición no puede constituir una excepción de orden público en el sentido del artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71.

65. En primer lugar, nada justifica que las disposiciones referentes a los convenios colectivos de trabajo, es decir, las que regulan su elaboración y su aplicación, puedan subsumirse, per se y sin más precisión, en el concepto de orden público.

66. En segundo lugar, se impone tal afirmación en relación con las propias disposiciones de tales convenios colectivos que tampoco pueden subsumirse en dicho concepto, en su totalidad y por el mero motivo de que emanan de ese tipo de actos.

67. En tercer lugar, el Gran Ducado de Luxemburgo no puede sostener la tesis de que el artículo 1.º, apartado 1, punto 11, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, concreta in fine la autorización otorgada a los Estados miembros en virtud del artículo 3.º, apartado 10, segundo guión, de la Directiva 96/71. En efecto, esta disposición se refiere exclusivamente a las condiciones de trabajo y de empleo establecidas por los convenios colectivos declarados de aplicación general. Pues bien, no es así en cuanto a dicho artículo 1.º, apartado 1, punto 11, que se refiere de manera expresa, y por contraste con la frase introductoria de ese mismo artículo 1.º, simplemente a los convenios colectivos de trabajo.

68. En consecuencia, el artículo 1.º, apartado 1, punto 11, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 es incompatible con el artículo 3.º, apartado 10, primer guión, de la Directiva 96/71.

69. Por consiguiente, de lo que precede resulta que el primer motivo invocado por la Comisión es fundado.

Sobre el segundo motivo, relativo a la adaptación incompleta del ordenamiento jurídico nacional al artículo 3.º, apartado 1, letra a), de la Directiva 96/71 inherente al respeto de los períodos mínimos de descanso

Alegaciones de las partes

70. Mediante su segundo motivo, la Comisión recrimina al Gran Ducado de Luxemburgo que haya adaptado de forma incompleta su ordenamiento jurídico interno al artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, letra a), de la Directiva 96/71, relativo al respeto de los períodos máximos de trabajo y los períodos mínimos de descanso.

71. El Gran Ducado de Luxemburgo reconoció que este motivo era procedente e indicó que había adoptado el artículo 4.º de la Ley de 19 de mayo de 2006 por el que se modifica la Ley de 20 de diciembre de 2002 (Mémorial A 2006, p.1806) a fin de que la normativa nacional fuera acorde con las disposiciones comunitarias pertinentes.

Apreciación del Tribunal de Justicia

72. Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presenta al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 14 de septiembre de 2004, Comisión/España, C-168/03, Rec. p. I-8227, apartado 24; de 14 de julio de 2005, Comisión/Alemania, C-433/03, Rec. p. I-6985, apartado 32, y de 27 de septiembre de 2007, Comisión/Luxemburgo, C-354/06, no publicado en la Recopilación, apartado 7).

73. Pues bien, en el caso de autos, es pacífico que, al término del plazo establecido en el dictamen motivado, el Gran Ducado de Luxemburgo no había adoptado las medidas necesarias para garantizar la adaptación completa de su ordenamiento jurídico nacional al artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, letra a), de la Directiva 96/71.

74. Por consiguiente, el segundo motivo invocado por la Comisión es fundado.

Sobre el tercer motivo, relativo a la infracción del artículo 49 CE por falta de claridad de las disposiciones de control establecidas en el artículo 7.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002

Alegaciones de las partes

75. Mediante su tercer motivo, la Comisión alega que, debido a su falta de claridad, el artículo 7.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 puede generar una inseguridad jurídica para las empresas que deseen desplazar trabajadores a Luxemburgo. Así, la obligación de toda empresa de poner a disposición de la *Inspection du travail et des mines* antes de que se inicie el trabajo, mediando un simple requerimiento y a la mayor brevedad posible, la información esencial indispensable para la labor inspectora es similar, en el caso de un desplazamiento, a un procedimiento de declaración previo incompatible con el artículo 49 CE. No obstante, si no fuera así, debería modificarse el texto de la disposición controvertida para excluir toda ambigüedad jurídica.

76. El Gran Ducado de Luxemburgo considera que el texto del artículo 7.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 es suficientemente claro y que, en todo caso, no impone obligación alguna de declaración previa. A este respecto, considera que la puesta a disposición de la información indispensable para la labor inspectora «antes de que se inicie el trabajo» significa que dicha información puede comunicarse el día en que se inicie éste.

Apreciación del Tribunal de Justicia

77. En primer lugar, debe señalarse que, dado que la Ley de 20 de diciembre de 2002 no prevé ninguna otra comunicación de información entre la empresa que desplaza trabajadores y la *Inspection du travail et des mines*, es difícil imaginar por qué medio esta última podría exigir indicaciones de esa empresa antes del inicio del trabajo, en la medida en que no podría tener constancia de la presencia de dicha empresa en el territorio luxemburgués sin que de alguna manera ésta hubiera anunciado previamente su llegada. Por lo tanto, como ha señalado la Abogado General en el punto 76 de sus conclusiones, se plantea la cuestión del papel atribuido a la empresa que desee desplazar trabajadores, papel necesariamente previo a todo requerimiento de información procedente de la *Inspection du travail et des mines* y que, en todo caso, no define la Ley de 20 de diciembre de 2002.

78. Por ello, no puede ser pertinente la interpretación de la expresión «antes de que se inicie el trabajo» que figura en el artículo 7.º, apartado 1, de dicha Ley, defendida por el Gran Ducado de Luxemburgo. En efecto, es evidente que tal expresión significa no sólo que la información debe facilitarse el mismo día del inicio del trabajo, sino que igualmente debe permitir tomar en consideración un período más o menos largo, anterior a ese día.

79. En segundo lugar, como ha señalado la Abogado General en el punto 74 de sus conclusiones, de lo dispuesto en la Ley de 4 de abril de 1974 sobre reorganización de la *Inspection du travail et des mines* (Mémorial A 1974, p. 486), a la que remite el artículo 9.º, apartado 2, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 para la definición de la facultad de control de dicha autoridad administrativa, y, en particular, de los artículos 13 a 17 de dicha Ley de 4 de abril de 1974, se desprende que la *Inspection du travail et des mines* puede ordenar la paralización inmediata de la actividad de los trabajadores desplazados si el empresario de éstos no se atiene a la orden conminatoria de facilitar información que se le remita. Por otra parte, el artículo 28 de dicha Ley establece que el incumplimiento de la referida obligación puede entrañar la apertura de diligencias penales contra la empresa afectada.

80. Teniendo en cuenta los anteriores elementos, ha de señalarse que el procedimiento de declaración previa que debe seguir una empresa que desee realizar un desplazamiento al territorio luxemburgués no se halla desprovisto de ambigüedades.

81. Pues bien, dichas ambigüedades, que caracterizan el artículo 7.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, pueden disuadir a las empresas que deseen desplazar trabajadores a Luxemburgo de ejercer su libertad de prestación de servicios. En efecto, por una parte, el alcance de los derechos y de las obligaciones de tales empresas no se deduce con precisión de la referida disposición. Por otra parte, las empresas que no hayan cumplido las obligaciones establecidas por dicha disposición pueden ser objeto de sanciones de cierta importancia.

82. Por consiguiente, dado que el artículo 7.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, debido a su falta de claridad a causa de las ambigüedades que contiene, es incompatible con el artículo 49 CE, el tercer motivo invocado por la Comisión es fundado.

Sobre el cuarto motivo, relativo a la infracción del artículo 49 CE debido a la obligación de las empresas afectadas de designar a un mandatario ad hoc residente en Luxemburgo para la conservación de los documentos necesarios para la labor inspectora de las autoridades nacionales competentes

Alegaciones de las partes

83. Mediante su cuarto motivo, la Comisión considera que, al obligar a las empresas cuyo domicilio social se encuentre fuera del territorio luxemburgués y que desplazan a trabajadores a dicho territorio, a depositar, antes del inicio del desplazamiento, en un mandatario *ad hoc* residente en Luxemburgo los documentos necesarios para controlar las obligaciones que les incumben con arreglo a la Ley de 20 de diciembre de 2002 y de dejárselos en su poder durante un período indeterminado posterior al fin de la prestación, el artículo 8.º de la referida Ley restringe

la libre prestación de servicios. En efecto, a su juicio, el sistema de cooperación y de intercambio de información previsto en el artículo 4.º de la Directiva 96/71 convierte en superflua tal obligación.

84. El Gran Ducado de Luxemburgo observa, en primer lugar, que el mecanismo de cooperación al que se refiere la Comisión no permite que las autoridades administrativas competentes realicen controles ordinarios con la eficacia requerida. Además, precisa que la disposición nacional cuestionada no exige ninguna forma jurídica específica en cuanto a la función del mandatario. Por último, al margen del depósito de los documentos necesarios para la actividad inspectora en un mandatario durante un período posterior al desplazamiento, sólo se exige el depósito de aquellos el mismo día en que se inicia la prestación de que se trate.

Apreciación del Tribunal de Justicia

85. Es pacífico que la obligación prevista en el artículo 8.º de la Ley de 20 de diciembre de 2002 supone algunas cargas administrativas y económicas adicionales para las empresas establecidas en otro Estado miembro, por lo que éstas no se encuentran en pie de igualdad, desde el punto de vista de la competencia, con los empresarios establecidos en el Estado miembro de acogida, lo cual puede disuadirlas de prestar servicios en este último Estado miembro.

86. En efecto, por una parte, la disposición impugnada exige que el mandatario en el que se depositan los documentos requeridos resida en Luxemburgo.

87. Por otra parte, dicha disposición establece una obligación de conservación de los documentos relativos, en particular, a las indicaciones previstas en el artículo 7.º de la Ley de 20 de diciembre de 2002, sin precisar, no obstante, el período durante el cual deben conservarse tales documentos ni si dicha obligación se refiere únicamente al período posterior a la prestación del servicio o igualmente a un período anterior al inicio de la prestación.

88. Para justificar tal restricción a la libre prestación de servicios, el Gran Ducado de Luxemburgo aduce la necesidad de permitir un control efectivo por la *Inspection du travail et des mines* del cumplimiento de la normativa laboral.

89. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la protección eficaz de los trabajadores puede exigir que estén disponibles determinados documentos en el lugar de la prestación o, como mínimo, en un lugar accesible y claramente identificado del territorio del Estado miembro de acogida a disposición de las autoridades de ese Estado competentes para realizar la labor inspectora (véase, en este sentido, la sentencia Arblade y otros, antes citada, apartado 61).

90. Sin embargo, el Tribunal de Justicia añadió, en el apartado 76 de la sentencia Arblade y otros, antes citada, en relación con la obligación de tener disponibles y conservar determinados documentos en el domicilio de una persona física domiciliada en el Estado miembro de acogida, que los posea como mandatario o encargado del empresario que lo haya designado, incluso una vez que el empresario haya dejado de ocupar a trabajadores en ese Estado, que no basta, para justificar tal restricción a la libre prestación de servicios, que la existencia de tales documentos en el territorio del Estado miembro de acogida pueda facilitar, en general, el cumplimiento del deber de inspección de las autoridades de ese Estado. Es preciso asimismo que tales autoridades no puedan cumplir de una manera eficaz su deber de inspección si la empresa no dispone, en dicho Estado miembro, de un mandatario o encargado que conserve los referidos documentos. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la obligación de conservar documentos impuesta a una persona física domiciliada en el territorio del Estado miembro de acogida carece de justificación (véase la sentencia Arblade y otros, antes citada, apartado 77).

91. En el caso de autos, el Gran Ducado de Luxemburgo no ha aportado ningún elemento concreto en apoyo de la tesis de que únicamente la conservación de los documentos de que se trata por un mandatario residente en Luxemburgo permitiría que dichas autoridades realizaran la labor inspectora que les incumbe. En todo caso, la designación de un trabajador presente en el lugar de la prestación de servicios con el cometido de poner a disposición de las autoridades nacionales competentes los documentos necesarios para realizar la labor inspectora constituiría una medida menos restrictiva de la libre prestación de servicios y tan eficaz como la obligación controvertida.

92. Además, debe recordarse que el Tribunal de Justicia señaló, en el apartado 79 de la sentencia Arblade y otros, antes citada, que el sistema organizado de cooperación o intercambio de información entre Estados

miembros previsto en el artículo 4.º de la Directiva 96/71 hace superflua la conservación de tales documentos en el Estado miembro de acogida una vez que el empresario ha cesado de ocupar en él a trabajadores.

93. Por lo tanto, el Gran Ducado de Luxemburgo no puede exigir a las empresas que desplazan trabajadores que hagan lo necesario para conservar dichos documentos en el territorio luxemburgués al término de la prestación de los servicios.

94. Por consiguiente, tampoco puede exigirse que un mandatario residente en Luxemburgo conserve esos mismos documentos, en la medida en que, dado que la empresa afectada está presente físicamente en el territorio luxemburgués durante la prestación de los servicios, los documentos en cuestión pueden quedar en poder de un trabajador desplazado que cuidará de su conservación.

95. Por último, procede señalar que, si bien el artículo 8.º, párrafo segundo, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 no establece expresamente ninguna obligación de conservación de los documentos necesarios para la actividad inspectora, en Luxemburgo, antes de que se inicie el trabajo, dicha disposición precisa que la identidad del mandatario debe comunicarse a las autoridades competentes a más tardar antes de que se inicie el trabajo retribuido que pretende realizarse. Por lo tanto, la interpretación que propugna el Gran Ducado de Luxemburgo, según la cual tales documentos sólo deben estar disponibles el día del inicio del trabajo, no se sustenta en la disposición controvertida. En todo caso, tal obligación de conservación de dichos documentos con anterioridad al inicio del trabajo constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios que el Gran Ducado de Luxemburgo debe justificar mediante otra argumentación que no consista en meras dudas en cuanto a la eficacia del sistema organizado de cooperación o de intercambio de información entre Estados miembros establecido en el artículo 4.º de la Directiva 96/71.

96. De lo que antecede se desprende que, por cuanto el artículo 8.º de la Ley de 20 de diciembre de 2002 es incompatible con el artículo 49 CE, debe acogerse el recurso en su integridad.

97. Por consiguiente, procede declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3.º, apartado 1, de la Directiva 97/61, en relación con el apartado 10 de dicho artículo, así como de los artículos 49 CE y 50 CE:

- al haber declarado que los puntos 1, 2, 8 y 11 del artículo 1.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002 constituyen disposiciones de orden público nacional;
- al haber adaptado de manera incompleta su ordenamiento jurídico interno a lo dispuesto en el artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, letra a), de la Directiva 96/71;
- al establecer, en el artículo 7.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, los requisitos relativos al acceso a las indicaciones esenciales indispensables para la labor inspectora por las autoridades nacionales competentes de una manera carente de la claridad necesaria para garantizar la seguridad jurídica de las empresas que deseen desplazar trabajadores a Luxemburgo, y
- al obligar, en el artículo 8.º de la referida Ley, a conservar en Luxemburgo, en poder de un mandatario *ad hoc* residente en dicho Estado, los documentos necesarios para la labor inspectora.

Costas

98. 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. Por haber solicitado la Comisión 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 3.º, apartado 1, de la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, en relación con el apartado 10 de dicho artículo, así como de los artículos 49 CE y 50 CE:

- al haber declarado que los puntos 1, 2, 8 y 11 del artículo 1.º, apartado 1, de la Ley de 20 de diciembre de 2002, por la que se adapta el ordenamiento jurídico interno a la Directiva 96/71 y por la que se regula el control de la aplicación del Derecho del trabajo, constituyen disposiciones de orden público nacional;

- al haber adaptado de manera incompleta su ordenamiento jurídico interno a lo dispuesto en el artículo 3.º, apartado 1, párrafo primero, letra a), de la Directiva 96/71;

- al establecer, en el artículo 7.º, apartado 1, de dicha Ley de 20 de diciembre de 2002, los requisitos relativos al acceso a las indicaciones esenciales indispensables para la labor inspectora por las autoridades nacionales competentes de una manera carente de la claridad necesaria para garantizar la seguridad jurídica de las empresas que deseen desplazar trabajadores a Luxemburgo; y

- al obligar, en el artículo 8.º de la referida Ley, a conservar en Luxemburgo, en poder de un mandatario *ad hoc* residente en dicho Estado, los documentos necesarios para la labor inspectora.

2) Condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.

Firmas

RTSS. CEF