

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 8 de diciembre de 2020 (*)

«Recurso de anulación — Directiva (UE) 2018/957 — Libre prestación de servicios — Desplazamiento de trabajadores — Condiciones de trabajo y empleo — Retribución — Duración del desplazamiento — Determinación de la base jurídica — Artículos 53 TFUE y 62 TFUE — Modificación de una directiva existente — Artículo 9 TFUE — Desviación de poder — Principio de no discriminación — Necesidad — Principio de proporcionalidad — Alcance del principio de libre prestación de servicios — Transporte por carretera — Artículo 58 TFUE — Reglamento (CE) n.o 593/2008 — Ámbito de aplicación — Principios de seguridad jurídica y de claridad normativa»

En el asunto C-620/18,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 2 de octubre de 2018,

Hungría, representada por los Sres. M. Z. Fehér y G. Tornyai, y por la Sra. M. M. Tátrai, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado por la Sra. M. Martínez Iglesias y los Sres. L. Visaggio y A. Tamás, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

República Federal de Alemania, representada por el Sr. J. Möller y la Sra. S. Eisenberg, en calidad de agentes,

República Francesa, representada por las Sras. E. de Moustier, A.-L. Desjonquères y C. Mosser y por el Sr. R. Coesme, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. M. K. Bulterman y C. Schillemans y por el Sr. J. Langer, en calidad de agentes,

Comisión Europea, representada por los Sres. L. Havas, M. Kellerbauer y B.-R. Killmann y por la Sra. A. Szmytkowska, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

Consejo de la Unión Europea, representado inicialmente por los Sres. A. Norberg y M. Bencze y por la Sra. E. Ambrosini, y posteriormente por el Sr. A. Norberg y las Sras. E. Ambrosini, A. Sikora-Kalèda y Zs. Bodnár, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

República Federal de Alemania, representada por el Sr. J. Möller y la Sra. S. Eisenberg, en calidad de agentes,

República Francesa, representada por las Sras. E. de Moustier, A.-L. Desjonquères y C. Mosser y por el Sr. R. Coesme, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. M. K. Bulterman y C. Schillemans y por el Sr. J. Langer, en calidad de agentes,

Reino de Suecia, representado por las Sras. C. Meyer-Seitz, H. Shev y H. Eklinder, en calidad de agentes,

Comisión Europea, representada por los Sres. L. Havas, M. Kellerbauer y B.-R. Killmann y por la Sra. A. Szmytkowska, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, M. Vilaras (Ponente), E. Regan, M. Ilešič y N. Wahl, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin y F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos, P. G. Xuereb y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de marzo de 2020;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de mayo de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, Hungría solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que anule la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 2018, L 173, p. 16; corrección de errores en DO 2019, L 91, p. 77) (en lo sucesivo, «Directiva impugnada»), y, subsidiariamente, que anule diferentes disposiciones de esta.

Marco jurídico

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

- 2 El artículo 9 TFUE prescribe:

«En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.»

- 3 El artículo 53 TFUE dispone:

«1. A fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Parlamento Europeo y el Consejo [de la Unión Europea], con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, así como para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio.

2. En cuanto a las profesiones médicas, paramédicas y farmacéuticas, la progresiva supresión de las restricciones quedará subordinada a la coordinación de las condiciones exigidas para su ejercicio en los diferentes Estados miembros.»

4 El artículo 58 TFUE, apartado 1, establece:

«La libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes.»

5 Según el artículo 62 TFUE:

«Las disposiciones de los artículos 51 a 54, ambos inclusive, serán aplicables a las materias reguladas por el presente capítulo.»

6 El artículo 153 TFUE prevé que:

«1. Para la consecución de los objetivos del artículo 151, la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- a) la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;
- b) las condiciones de trabajo;
- c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores;
- d) la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;
- e) la información y la consulta a los trabajadores;
- f) la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5;

[...]

2. A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo:

- a) podrán adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros;
- b) podrán adoptar, en los ámbitos mencionados en las letras a) a i) del apartado 1, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

El Parlamento Europeo y el Consejo decidirán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

En los ámbitos mencionados en las letras c), d), f) y g) del apartado 1, el Consejo decidirá con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a dichos Comités.

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá decidir que el procedimiento legislativo ordinario sea aplicable a las letras d), f) y g) del apartado 1.

[...]

5. Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal.»

Normativa en materia de desplazamiento de trabajadores

Directiva 96/71/CE

7 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), fue adoptada sobre la base del artículo 57 CE, apartado 2, y del artículo 66 CE (actualmente artículo 53 TFUE, apartado 1, y artículo 62 TFUE, respectivamente).

8 Según su artículo 3, apartado 1, la Directiva 96/71 tenía como finalidad garantizar a los trabajadores desplazados en el territorio de los Estados miembros las condiciones de trabajo y empleo relativas a las materias en ella previstas que, en el Estado miembro donde se realice el trabajo, estuvieran reguladas por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, o por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación general.

9 Entre las materias a las que se refería la Directiva 96/71, figuraban, en su artículo 3, apartado 1, letra c), las cuantías de salario mínimo, incluidas las incrementadas por las horas extraordinarias.

Directiva impugnada

10 La Directiva impugnada fue aprobada con fundamento en el artículo 53 TFUE, apartado 1, y en el artículo 62 TFUE.

11 Los considerandos 1, 4, 6 y 9 a 11 de la Directiva impugnada exponen lo siguiente:

«(1) La libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales del mercado interior consagrados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La Unión profundiza en la aplicación y cumplimiento de estos principios con el fin de garantizar la igualdad de condiciones para todas las empresas y el respeto de los derechos de los trabajadores.

[...]

(4) Más de veinte años después de su adopción, se ha hecho necesario evaluar si la Directiva 96/71[...] sigue logrando el equilibrio adecuado entre la necesidad de fomentar la libre prestación de servicios y garantizar condiciones de competencia equitativas, por un lado, y la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores desplazados, por otro. Con el fin de garantizar la aplicación uniforme de las normas y alcanzar una verdadera convergencia social, junto con la revisión de la Directiva 96/71[...] debe darse prioridad a la aplicación y ejecución de la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71 y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI) (DO 2014, L 159, p. 11)].

[...]

- (6) El principio de igualdad de trato y la prohibición de toda discriminación por razón de nacionalidad están consagrados en el Derecho de la Unión desde los Tratados fundacionales. El principio de igualdad de remuneración se ha aplicado mediante el Derecho derivado, no solo entre mujeres y hombres, sino también entre trabajadores con contratos de duración determinada y trabajadores con contratos indefinidos equiparables, entre trabajadores a tiempo parcial y trabajadores a tiempo completo y entre trabajadores de empresas de trabajo temporal y trabajadores equiparables de la empresa usuaria. Esos principios incluyen la prohibición de cualquier medida que discrimine directa o indirectamente por razón de la nacionalidad. Al aplicar estos principios se ha de tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea pertinente.

[...]

- (9) El desplazamiento es una situación temporal por naturaleza. Los trabajadores desplazados suelen regresar al Estado miembro desde el que fueron desplazados tras concluir el trabajo para el que fueron desplazados. Sin embargo, en vista de la larga duración de algunos desplazamientos y reconociendo el vínculo existente entre el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida y los trabajadores desplazados durante esos largos períodos, en caso de que los desplazamientos se prolonguen durante más de 12 meses, los Estados miembros de acogida deben velar por que las empresas que desplazan trabajadores a su territorio garanticen a dichos trabajadores un conjunto de condiciones de trabajo adicionales que se aplican obligatoriamente a los trabajadores en el Estado miembro donde se efectúa el trabajo. Este período debe prorrogarse cuando el prestador del servicio presente una notificación motivada.

- (10) Es necesario garantizar una mayor protección de los trabajadores para salvaguardar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas tanto a corto como a largo plazo, en particular evitando que se vulneren los derechos garantizados por los Tratados. Sin embargo, las normas que garantizan a los trabajadores esa protección no pueden afectar a la potestad de las empresas que desplazan trabajadores al territorio de otro Estado miembro de acogerse al derecho de libre prestación de servicios, incluso en los casos en los que el desplazamiento supere los doce o, en su caso, 18 meses. Toda disposición aplicable a los trabajadores desplazados en el contexto de un desplazamiento superior a doce o, en su caso, 18 meses debe, por tanto, ser compatible con dicha libertad. De conformidad con una jurisprudencia consolidada, las restricciones a la libre prestación de servicios solo son admisibles si están justificadas por razones imperiosas de interés general y si son proporcionadas y necesarias.

- (11) Cuando la duración del desplazamiento supere los 12 o, en su caso, 18 meses, el conjunto de condiciones de trabajo adicionales cuyo cumplimiento deben garantizar las empresas que desplazan trabajadores al territorio de otro Estado miembro debe aplicarse también a los trabajadores desplazados para sustituir a otros trabajadores desplazados que realicen el mismo trabajo en el mismo lugar, a fin de garantizar que las sustituciones no se utilicen para eludir las normas aplicables.»

12 Los considerandos 16 a 19 de esta Directiva tienen el tenor siguiente:

- «(16) En un mercado interior realmente integrado y competitivo, las empresas compiten sobre la base de factores como la productividad, la eficiencia y el nivel de educación y de capacitación de la mano de obra, así como la calidad de sus bienes y servicios y su grado de innovación.

- (17) Compete a los Estados miembros fijar normas sobre remuneración de conformidad con su legislación o las prácticas nacionales. La fijación de los salarios es competencia exclusiva de los Estados miembros y los interlocutores sociales. Debe prestarse especial atención a que no se menoscaben los sistemas nacionales de fijación de los salarios ni la libertad de las partes implicadas.

(18) Para comparar la remuneración abonada a un trabajador desplazado con la remuneración adeudada de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales del Estado miembro de acogida, se debe tener en cuenta el importe bruto de la remuneración. Deben compararse los importes totales brutos de la remuneración, más que los elementos individuales constitutivos de la remuneración que se hayan convertido en obligatorios según lo dispuesto en la presente Directiva. Sin embargo, con el fin de garantizar la transparencia y de ayudar a las autoridades y organismos competentes en su labor de comprobación y control, es necesario que los elementos constitutivos de la remuneración puedan identificarse con suficiente detalle, de acuerdo con la legislación o las prácticas nacionales del Estado miembro desde el que ha sido desplazado el trabajador. Salvo que los complementos específicos por desplazamiento correspondan a gastos efectivamente realizados como consecuencia del desplazamiento, tales como gastos de viaje, alojamiento y manutención, deben ser considerados parte de la remuneración y deben tenerse en cuenta a efectos de comparación de los importes totales brutos de la remuneración.

(19) Los complementos específicos por desplazamiento tienen a menudo varios fines. Cuando tienen por objeto el reembolso de gastos realizados a causa del desplazamiento, tales como gastos de viaje, alojamiento y manutención, no deben considerarse parte de la remuneración. Corresponde a los Estados miembros, de conformidad con su legislación o prácticas nacionales, establecer normas sobre el reembolso de esos gastos. El empresario debe reembolsar a los trabajadores desplazados estos gastos de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales aplicables a la relación laboral.»

13 A tenor del considerando 24 de dicha Directiva:

«La presente Directiva establece un marco equilibrado en materia de libertad de prestación de servicios y de protección de los trabajadores desplazados, que es no discriminatorio, transparente y proporcionado, a la vez que respetuoso con la diversidad de los sistemas nacionales de relaciones laborales. La presente Directiva no impedirá la aplicación de condiciones de trabajo más favorables para los trabajadores desplazados.»

14 El artículo 1, apartado 1, letra b), de la Directiva impugnada introduce los apartados 1 y 1 *bis* en el artículo 1 de la Directiva 96/71:

«1. La [Directiva 96/71] garantizará la protección de los trabajadores desplazados durante su desplazamiento, en lo que se refiere a la libre prestación de servicios, estableciendo disposiciones obligatorias sobre las condiciones de trabajo y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que deben respetarse.

1 *bis*. La [Directiva 96/71] no afectará en modo alguno al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros y a escala de la Unión, incluyendo el derecho o la libertad de huelga o de emprender otras acciones contempladas en los sistemas de relaciones laborales específicos de los Estados miembros, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales. Tampoco afecta al derecho a negociar, concluir y hacer cumplir convenios colectivos o llevar a cabo acciones colectivas conforme a la legislación o las prácticas nacionales.»

15 El artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva impugnada modifica el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71, añade las letras h) e i) a este párrafo e inserta un tercer párrafo a este artículo 3, apartado 1, del siguiente modo:

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

– por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, o

- por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8:

[...]

- c) la remuneración, incluido el incremento por horas extraordinarias; la presente letra no se aplicará a los regímenes complementarios de jubilación;

[...]

- h) las condiciones de alojamiento de los trabajadores, cuando el empleador se las proporcione a trabajadores que se encuentren fuera de su lugar de trabajo habitual;

- i) los complementos o los reembolsos en concepto de gastos de viaje, alojamiento y manutención previstos para los trabajadores que están fuera de su domicilio por motivos profesionales.

[...]

A los efectos de la [Directiva 96/71], el concepto de remuneración vendrá determinado por la legislación o las prácticas nacionales del Estado miembro en cuyo territorio esté desplazado el trabajador y comprenderá todos los elementos constitutivos de la remuneración obligatorios en virtud de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales o de los convenios colectivos o los laudos arbitrales que, en dicho Estado miembro, hayan sido declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8.»

- 16 El artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva impugnada incorpora un apartado 1 *bis* en el artículo 3 de la Directiva 96/71, redactado así:

«Con independencia de la legislación aplicable a la relación laboral, cuando la duración efectiva de un desplazamiento sea superior a 12 meses, los Estados miembros velarán por que las empresas mencionadas en el artículo 1, apartado 1, garanticen a los trabajadores que estén desplazados en su territorio, sobre la base de la igualdad de trato, además de las condiciones de trabajo contempladas en el apartado 1 del presente artículo, todas las condiciones de trabajo aplicables que estén establecidas en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo:

- por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, o
- por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8.

El párrafo primero del presente apartado no se aplicará a las siguientes materias:

- a) los procedimientos, formalidades y condiciones de celebración y de resolución del contrato de trabajo, con inclusión de las cláusulas de no competencia;
- b) los regímenes complementarios de jubilación.

Cuando el prestador de servicios presente una notificación motivada, el Estado miembro en que se preste el servicio ampliará el período previsto en el párrafo primero a 18 meses.

Cuando una empresa contemplada en el artículo 1, apartado 1, sustituya a un trabajador desplazado por otro trabajador desplazado que realice el mismo trabajo en el mismo lugar, la duración del desplazamiento será, a efectos del presente apartado, la duración acumulada de los períodos de desplazamiento de cada uno de los trabajadores desplazados de que se trate.

El concepto de “mismo trabajo en el mismo lugar” contemplado en el párrafo cuarto del presente apartado se determinará teniendo en cuenta, entre otras cosas, la naturaleza del servicio que se preste, el trabajo que se realice y la dirección o direcciones del lugar de trabajo.»

- 17 De acuerdo con el artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva impugnada, el artículo 3, apartado 7, de la Directiva 96/71 queda redactado de este modo:

«Lo dispuesto en los apartados 1 a 6 no impedirá la aplicación de condiciones de trabajo más favorables para los trabajadores.

Los complementos específicos por desplazamiento serán considerados parte de la remuneración, en la medida en que no se abonen como reembolso de los gastos efectivamente realizados a causa del desplazamiento, tales como gastos de viaje, alojamiento o manutención. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, párrafo primero, letra i), el empresario reembolsará a los trabajadores desplazados estos gastos de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales aplicables a la relación laboral.

En caso de que las condiciones de trabajo aplicables a la relación laboral no indiquen si los elementos del complemento específico por desplazamiento se abonan en concepto de reembolso de gastos efectivamente realizados a causa del desplazamiento o como parte de la remuneración y, en su caso, cuáles son esos elementos, se considerará que la totalidad del complemento se abona en concepto de reembolso de gastos.»

- 18 El artículo 3, apartado 3, de la Directiva impugnada dispone:

«La presente Directiva se aplicará al sector del transporte por carretera a partir de la fecha de aplicación de un acto legislativo que modifique la Directiva 2006/22/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) n.ºs 3820/85 y 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo (DO 2006, L 102, p. 35)] en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y que establezca normas específicas con respecto a la Directiva 96/71[...] y la Directiva 2014/67[...] para el desplazamiento de conductores en el sector del transporte por carretera.»

Normativa en materia de ley aplicable a las obligaciones contractuales

- 19 El considerando 40 del Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO 2008, L 177, p. 6; en lo sucesivo, «Reglamento “Roma I”»), tiene la siguiente redacción:

«Deben evitarse situaciones en que haya dispersión de las normas de conflicto de leyes entre varios instrumentos, así como las diferencias entre esas normas. El presente Reglamento, sin embargo, no debe excluir la posibilidad de incluir normas de conflicto de leyes relativas a obligaciones contractuales en disposiciones de Derecho [de la Unión] en relación con materias específicas.

El presente Reglamento se entiende sin perjuicio de la aplicación de otros instrumentos que establezcan disposiciones destinadas a contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior, en la medida en que no puedan aplicarse junto con la ley designada por el presente Reglamento [...].»

- 20 Con arreglo al artículo 8 de este Reglamento, titulado «Contratos individuales de trabajo»:

«1. El contrato individual de trabajo se registrará por la ley que elijan las partes de conformidad con el artículo 3. No obstante, dicha elección no podrá tener por resultado el privar al trabajador de la protección que le aseguren las disposiciones que no pueden excluirse mediante acuerdo en virtud de la ley que, a falta de elección, habrían sido aplicables en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del presente artículo.

2. En la medida en que la ley aplicable al contrato individual de trabajo no haya sido elegida por las partes, el contrato se regirá por la ley del país en el cual o, en su defecto, a partir del cual el trabajador, en ejecución del contrato, realice su trabajo habitualmente. No se considerará que cambia el país de realización habitual del trabajo cuando el trabajador realice con carácter temporal su trabajo en otro país.

[...]»

21 El artículo 23 del citado Reglamento, con la rúbrica «Relaciones con otras disposiciones de Derecho [de la Unión]», dispone:

«Con excepción del artículo 7, el presente Reglamento se entenderá sin perjuicio de la aplicación de disposiciones del Derecho [de la Unión] que, en materias concretas, regulen las normas de conflicto de leyes relativas a las obligaciones contractuales.»

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

22 Hungría solicita al Tribunal de Justicia que:

- Con carácter principal, anule la Directiva impugnada.
- Con carácter subsidiario:
 - Anule la disposición del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva impugnada, que contiene la redacción del nuevo artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), y del nuevo artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 96/71.
 - Anule el artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva impugnada, que contiene el texto del artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71.
 - Anule el artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva impugnada.
 - Anule el artículo 3, apartado 3, de la Directiva impugnada.
- Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

23 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene en costas a Hungría.

24 Hungría solicitó, de conformidad con el artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que el asunto fuera resuelto por la Gran Sala del Tribunal de Justicia.

25 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 2019, se admitió la intervención de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, del Reino de los Países Bajos y de la Comisión en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo.

26 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 2019, se admitió la intervención del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Consejo.

Sobre el recurso

27 Para fundamentar su recurso, Hungría formula cinco motivos basados, respectivamente, en la elección de una base jurídica incorrecta para adoptar la Directiva impugnada; en la infracción del artículo 153 TFUE, apartado 5, y en la existencia de una desviación de poder; en una infracción del artículo 56 TFUE; en una infracción de ese mismo artículo en la medida en que la Directiva impugnada excluye la aplicación

efectiva de la libre prestación de servicios, y en el incumplimiento del Reglamento «Roma I» y en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa.

Sobre el primer motivo, basado en la elección de una base jurídica incorrecta para adoptar la Directiva impugnada

Alegaciones de las partes

28 Hungría sostiene que, al tomar como base el artículo 53 TFUE, apartado 1, y el artículo 62 TFUE, el legislador de la Unión no eligió una base jurídica correcta para aprobar la Directiva impugnada. Considera que, por su objeto y su contenido, esta Directiva tiene exclusiva o principalmente como finalidad la protección de los trabajadores y no pretende eliminar obstáculos a la libre prestación de servicios.

29 A este respecto, Hungría estima que la base jurídica relativa a la libre prestación de servicios no se extiende a los objetivos de protección de los trabajadores ni a los actos que puedan aprobarse en esta materia, los cuales quedan contemplados por el artículo 153 TFUE.

30 Pues bien, el objetivo fundamental de la Directiva impugnada consiste, a juicio de Hungría, en garantizar la igualdad de trato de los trabajadores, en particular mediante la extensión del principio de igualdad de retribución entre trabajadores a aquellos que llevan a cabo una prestación transfronteriza de servicios en el marco de un desplazamiento. Estos trabajadores perciben íntegramente la retribución prevista por el Derecho del Estado miembro de acogida.

31 No obstante, Hungría afirma que, por su efecto proteccionista, la Directiva impugnada es contraria a los objetivos de incremento de la competitividad de la Unión y de la cohesión y la solidaridad entre Estados miembros.

32 Asimismo, Hungría señala que el Consejo no ha precisado cuáles eran las disposiciones imperativas de esta Directiva que permitían reforzar realmente la libre prestación de servicios a través de la protección de los trabajadores y la prevención de la competencia desleal.

33 Así, Hungría deduce del examen del contenido de la Directiva que esta no contiene elementos que permitan justificar la elección de la base jurídica que hizo el legislador de la Unión.

34 Considera que lo mismo cabe decir si el contenido y los objetivos de la Directiva impugnada se examinaran conjuntamente con el acto que modifica, ya que esta Directiva definió el objetivo de la Directiva 96/71 de tal modo que este guarda exclusivamente relación con la protección de los trabajadores desplazados.

35 Considera que la necesidad de reubicar las modificaciones en su contexto y de examinar un acto legislativo en su conjunto no implica que la base jurídica del acto modificativo se determine tomando exclusivamente en cuenta los objetivos y el contenido del acto modificado.

36 Hungría deduce de lo anterior que la base jurídica debe quedar determinada, principalmente, habida cuenta del objetivo y del contenido de las disposiciones del acto modificativo y que el artículo 153 TFUE, apartado 2, letra b), hubiera podido constituir una base jurídica apropiada dado que la Directiva impugnada legisla sobre cuestiones que pertenecen más al ámbito de aplicación de esta disposición que al de los artículos 53 TFUE y 62 TUE.

37 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la República Federal de Alemania, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y la Comisión, rebaten la argumentación de Hungría.

Apreciación del Tribunal de Justicia

38 Es preciso comenzar recordando que la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control judicial, entre los que figuran la finalidad y el contenido de

dicho acto. Si el examen del acto en cuestión muestra que este persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro solo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que requiere el objetivo o el componente principal o preponderante (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 31 y jurisprudencia citada).

- 39 Asimismo, cabe señalar que puede tenerse en cuenta, para determinar la base jurídica adecuada, el contexto jurídico en que se inscribe una nueva normativa, en particular por cuanto tal contexto puede arrojar luz sobre la finalidad de dicha normativa (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 32).
- 40 De este modo, en el caso de una normativa que, como la Directiva impugnada, modifica una normativa existente, debe tenerse en cuenta igualmente, a efectos de la identificación de su base jurídica, la normativa existente que modifica y, en concreto, su objetivo y su contenido (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 42).
- 41 Asimismo, cuando un acto legislativo ya ha coordinado las legislaciones de los Estados miembros en un concreto ámbito de acción de la Unión, no cabe privar al legislador de la Unión de la posibilidad de adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos habida cuenta de que le incumbe la tarea de velar por la protección de los intereses generales reconocidos por el Tratado FUE y de tomar en consideración los objetivos transversales de la Unión recogidos en el artículo 9 de ese Tratado, entre los que figuran las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado y con la garantía de una protección social adecuada (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartado 78).
- 42 En efecto, el legislador de la Unión solo puede, en una situación semejante, cumplir correctamente su tarea de velar por que se protejan esos intereses generales y esos objetivos transversales de la Unión reconocidos por el Tratado si se le permite adaptar la legislación pertinente de la Unión a tales modificaciones o evoluciones (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 43 En segundo término, es preciso señalar que, cuando exista en los Tratados una disposición más específica que pueda constituir la base jurídica del acto controvertido, este debe fundarse en esa disposición (sentencia de 12 de febrero de 2015, Parlamento/Consejo, C-48/14, EU:C:2015:91, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 44 En tercer término, de la lectura conjunta del artículo 53 TFUE, apartado 1, y del artículo 62 TFUE, se desprende que el legislador de la Unión es competente para aprobar directivas dirigidas, en particular, a coordinar disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso a las actividades de prestaciones de servicios y al ejercicio de estas, para facilitar el acceso a estas actividades y su ejercicio.
- 45 En consecuencia, estas disposiciones habilitan al legislador de la Unión para coordinar las normativas nacionales que pueden, como consecuencia de su propia disparidad, obstaculizar la libre prestación de servicios entre los Estados miembros.
- 46 No obstante, no cabe deducir de lo anterior que, al coordinar tales normativas, el legislador de la Unión no deba también velar por que se respete el interés general, perseguido por los diferentes Estados miembros, y los objetivos, consagrados en el artículo 9 TFUE, que la Unión debe tomar en consideración al definir y ejecutar sus políticas y acciones, entre los que figuran las exigencias recordadas en el apartado 41 de la presente sentencia.
- 47 Por lo tanto, si se cumplen los requisitos para recurrir al artículo 53 TFUE, apartado 1, interpretado conjuntamente con el artículo 62 TFUE, como base jurídica, no puede impedirse al legislador de la Unión

que se funde en esta base jurídica por el hecho de que también haya tomado en consideración tales exigencias (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo, C-233/94, EU:C:1997:231, apartado 17, y de 4 de mayo de 2016, Philip Morris Brands y otros, C-547/14, EU:C:2016:325, apartado 60 y jurisprudencia citada).

48 De ello se sigue que las medidas de coordinación adoptadas por el legislador de la Unión con fundamento en el artículo 53 TFUE, apartado 1, interpretado conjuntamente con el artículo 62 TFUE, no solo deben tener por objeto facilitar el ejercicio de la libre prestación de servicios, sino también garantizar, en su caso, la protección de otros intereses fundamentales a los que esta libertad puede afectar (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Philip Morris Brands y otros, C-547/14, EU:C:2016:325, apartado 60 y jurisprudencia citada).

49 En el presente asunto, debe señalarse que, dado que la Directiva impugnada modifica determinadas disposiciones de la Directiva 96/71 o inserta en la misma nuevas disposiciones, esta última Directiva forma parte del contexto jurídico de la Directiva impugnada, tal como de ello dan prueba, en particular, sus considerandos 1 y 4 en los que se lee, en el primero de ellos, que la Unión profundiza en los principios fundamentales del mercado interior que son la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, que tienen por objeto garantizar la igualdad de condiciones para todas las empresas y el respeto de los derechos de los trabajadores, y, en el segundo de ellos, que, más de veinte años después de su adopción, es necesario evaluar si la Directiva 96/71 sigue logrando el equilibrio adecuado entre la necesidad de fomentar la libre prestación de servicios y garantizar condiciones de competencia equitativas, por un lado, y la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores desplazados, por otro.

50 En primer lugar, y por lo que se refiere a su objetivo, la Directiva impugnada, tomada conjuntamente con la Directiva que modifica, tiende a establecer un equilibrio entre dos intereses, esto es, garantizar a las empresas de todos los Estados miembros la posibilidad de ofrecer prestaciones de servicios dentro del mercado interior desplazando trabajadores del Estado miembro en el que están establecidas al Estado miembro en el que realizan sus prestaciones, por una parte, y proteger los derechos de los trabajadores desplazados, por otra.

51 Para ello, el legislador de la Unión pretendía, al aprobar la Directiva impugnada, garantizar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas, esto es, dentro de un marco normativo que haga que la competencia no se base en la aplicación, en un mismo Estado miembro, de condiciones de trabajo y de empleo de un nivel sustancialmente diferente dependiendo de si el empresario está o no establecido en ese Estado miembro, ofreciendo al mismo tiempo una mayor protección a los trabajadores desplazados, la cual constituye, como se indica en el considerando 10 de esta Directiva, el medio de «salvaguardar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas».

52 Con ese objeto, dicha Directiva pretende acercar lo más posible las condiciones de trabajo y de empleo de los trabajadores desplazados y las de los trabajadores empleados por empresas establecidas en el Estado miembro de acogida y reforzar, de este modo, la protección de los trabajadores desplazados en ese Estado miembro.

53 En segundo lugar, y por lo que se refiere a su contenido, la Directiva impugnada busca, en particular a través de las disposiciones criticadas por Hungría, que se preste una mayor atención a la protección de los trabajadores desplazados, siempre con el fin de garantizar el ejercicio equitativo de la libre prestación de servicios en el Estado miembro de acogida.

54 En el marco de esta lógica, en primer término, el artículo 1, apartado 1, de esta Directiva modifica el artículo 1 de la Directiva 96/71, insertando, por una parte, un apartado 1, que inscribe dentro del objeto de la misma la garantía de la protección de los trabajadores desplazados durante su desplazamiento, y, por otra parte, un apartado 1 *bis* que precisa que la Directiva 96/71 no afectará en modo alguno al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros y a escala de la Unión.

- 55 En segundo término, el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva impugnada introduce cambios en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71 al hacer referencia a la igualdad de trato como fundamento de la garantía que debe reconocerse a los trabajadores desplazados en materia de condiciones de trabajo y de empleo. Extiende la lista de las materias a las que se refiere esta garantía, por una parte, a las condiciones de alojamiento de los trabajadores cuando su empresario ofrezca una vivienda a los trabajadores que se encuentren fuera de su lugar de trabajo habitual y, por otra parte, a los complementos o los reembolsos en concepto de gastos de viaje, alojamiento y manutención previstos para los trabajadores que están fuera de su domicilio por motivos profesionales. Asimismo, en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71, tal como quedó modificada por la Directiva impugnada (en lo sucesivo, «Directiva 96/71 modificada»), el concepto de «remuneración» sustituye al de «cuantías de salario mínimo».
- 56 En tercer término, la Directiva impugnada crea una gradación en la aplicación de las condiciones de trabajo y de empleo del Estado miembro de acogida al imponer, mediante la inserción de un artículo 3, apartado 1 *bis*, en la Directiva 96/71, la aplicación de casi todas estas condiciones cuando la duración efectiva de un desplazamiento sea superior, como regla general, a doce meses.
- 57 De lo anterior se deduce que, en contra de la argumentación expuesta por Hungría, la Directiva impugnada permite reforzar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas, que es el objetivo principal que persigue, en la medida en que garantiza que las condiciones de trabajo y de empleo de los trabajadores desplazados se parecerán lo más posible a las de los trabajadores empleados por empresas establecidas en el Estado miembro de acogida, reconociendo al mismo tiempo que tales trabajadores desplazados disfrutarán en ese Estado miembro de condiciones de trabajo y de empleo más protectoras que las previstas por la Directiva 96/71.
- 58 En tercer lugar, si bien la Directiva 96/71 contempla, en su considerando 1, la supresión entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios, en su considerando 5 precisa que la necesidad de fomentar la prestación transnacional de servicios requiere un marco de competencia leal y medidas que garanticen el respeto de los derechos de los trabajadores.
- 59 Esta es la perspectiva desde la que los considerandos 13 y 14 de esta Directiva anuncian la coordinación de las legislaciones de los Estados miembros para definir un «núcleo duro» de disposiciones imperativas de protección mínima que habrán de ser respetadas en el Estado miembro de acogida por los empresarios que desplacen trabajadores al mismo.
- 60 De ello se desprende que, desde su aprobación, la Directiva 96/71, al mismo tiempo que perseguía el objetivo de mejorar la libre prestación transnacional de servicios, tomaba ya en consideración la necesidad de garantizar una competencia que no se basara en la aplicación, en un mismo Estado miembro, de condiciones de trabajo y de empleo de un nivel sustancialmente diferente dependiendo de si el empresario está establecido o no en ese Estado miembro, y, en consecuencia, la protección de los trabajadores desplazados. En particular, el artículo 3 de esta Directiva enunciaba las condiciones de trabajo y de empleo del Estado miembro de acogida que los empresarios que desplazaran trabajadores a ese Estado miembro para prestar servicios en el mismo debían reconocerles.
- 61 Asimismo, debe recordarse que, tal como se menciona en los apartados 41 y 42 de la presente sentencia, el legislador de la Unión que adopta un acto legislativo no puede quedar privado de la facultad de adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos, habida cuenta de que le incumbe velar por que se protejan los intereses generales reconocidos por el Tratado FUE.
- 62 Pues bien, procede señalar, como parte del contexto jurídico más amplio en el marco del cual la Directiva impugnada fue aprobada, que el mercado interior ha experimentado cambios importantes desde la entrada en vigor de la Directiva 96/71, dentro de los cuales cabe destacar las sucesivas ampliaciones de la Unión en los años 2004, 2007 y 2013, que produjeron el efecto de permitir que participaran en ese mercado empresas de Estados miembros en los que, por regla general, eran aplicables condiciones de trabajo y de empleo alejadas de las aplicables en los demás Estados miembros.

- 63 Asimismo, como ha señalado el Parlamento, la Comisión apreció en su documento de trabajo SWD(2016) 52 final, de 8 de marzo de 2016, titulado «Evaluación de impacto que acompaña al documento propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71» (en lo sucesivo, «evaluación de impacto»), que la Directiva 96/71 había dado lugar a condiciones de competencia no equitativas entre empresas establecidas en un Estado miembro de acogida y empresas que desplazaban trabajadores a ese Estado miembro, y a una segmentación del mercado de trabajo debido a una diferenciación estructural de las normas salariales aplicables a sus respectivos trabajadores.
- 64 De este modo, habida cuenta del objetivo que perseguía la Directiva 96/71, esto es, permitir la libre prestación transnacional de servicios dentro del mercado interior en el marco de una competencia leal y garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores, el legislador de la Unión, en atención a la evolución de las circunstancias y de los conocimientos expuesta en los anteriores apartados 62 y 63, podía basarse, para adoptar la Directiva impugnada, en la misma base jurídica a la que se recurrió para adoptar la Directiva 96/71. En efecto, para alcanzar en la mayor medida posible este objetivo en un contexto que había cambiado, el legislador de la Unión podía considerar necesario adaptar el equilibrio en el que se basaba la Directiva 96/71 reforzando los derechos de los trabajadores desplazados en el Estado miembro de acogida, de forma que la competencia entre las empresas que desplazan trabajadores a ese Estado miembro y las establecidas en el mismo tenga lugar en condiciones más equitativas.
- 65 Debe añadirse que, en contra de lo alegado por Hungría, el artículo 153 TFUE no constituye una base jurídica más específica con fundamento en la cual hubiera podido adoptarse la Directiva impugnada. De hecho, el artículo 153 TFUE únicamente se refiere a la protección de los trabajadores y no a la libre prestación de servicios dentro de la Unión.
- 66 Ciertamente, el artículo 153 TFUE, apartado 2, contiene dos bases jurídicas distintas en las disposiciones contenidas en la letra a) y en la letra b). No obstante, ninguna de ellas podría servir de fundamento a la Directiva impugnada.
- 67 En efecto, el artículo 153 TFUE, apartado 2, letra a), se limita a prever la adopción de medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros en materia social, lo cual no se corresponde ni con el objetivo de la Directiva impugnada, esto es, establecer una libre prestación de servicios sobre una base equitativa, ni con su contenido, el cual incluye medidas de coordinación de las normativas de los Estados miembros en materia de condiciones de trabajo y de empleo.
- 68 Por lo que se refiere al artículo 153 TFUE, apartado 2, letra b), si bien este permite a la Unión adoptar medidas de armonización en determinados ámbitos pertenecientes a la política social de la Unión, es preciso señalar que la Directiva impugnada no constituye de ningún modo una Directiva de armonización, ya que se limita a hacer obligatorias determinadas normas del Estado miembro de acogida en caso de que empresas establecidas en otro Estado miembro desplacen trabajadores al primero, respetando, tal como se desprende del considerando 24 de esta Directiva, la diversidad de los sistemas nacionales de relaciones laborales.
- 69 Por consiguiente, el artículo 153 TFUE no podía constituir la base jurídica de la Directiva impugnada.
- 70 De las consideraciones anteriores se deduce que procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en una infracción del artículo 153 TFUE, apartado 5, y en la existencia de una desviación de poder

Alegaciones de las partes

- 71 Según Hungría, la Directiva impugnada es contraria al artículo 153 TFUE, apartado 5, que excluye la regulación de la remuneración del trabajo por cuenta ajena de la competencia del legislador de la Unión.

- 72 Así, considera que, al modificar el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71, la Directiva impugnada determina directamente la remuneración de los trabajadores desplazados en el marco de una prestación transnacional de servicios.
- 73 A este respecto, basándose en diferentes pronunciamientos del Tribunal de Justicia (sentencias de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, apartados 40 y 46, y de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, apartado 123), señala que la excepción relativa a las remuneraciones contenida en el artículo 153 TFUE, apartado 5, encuentra su razón de ser en el hecho de que la fijación del nivel de las remuneraciones entra dentro del ámbito de la autonomía contractual de los interlocutores sociales a nivel nacional y de la competencia de los Estados miembros en la materia.
- 74 A su juicio, la Directiva impugnada impone la aplicación de normas obligatorias en virtud de la legislación o de las prácticas nacionales del Estado miembro de acogida en lo que se refiere a la totalidad, con la excepción de los regímenes complementarios de jubilación, de las condiciones de empleo asociadas a la remuneración, lo que incluye la determinación de su importe. De este modo, a juicio de Hungría, esta Directiva supone una injerencia directa del Derecho de la Unión en la fijación de las remuneraciones.
- 75 Hungría concluye que la elección de una base jurídica inadecuada constituye un medio de disimular la desviación de poder en que incurrió la Unión al adoptar la Directiva impugnada.
- 76 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la República Federal de Alemania, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y la Comisión, rebaten las alegaciones de Hungría.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 77 El segundo motivo se divide en dos partes según las cuales, de un lado, la Directiva impugnada es contraria al artículo 153 TFUE, apartado 5, que excluye la regulación de la remuneración del trabajo por cuenta ajena del ámbito de las competencias del legislador de la Unión, y, de otro lado, al adoptar esta Directiva, este incurrió en una desviación de poder.
- 78 Por lo que se refiere a la primera parte de este motivo, es preciso comenzar recordando que, tal como se desprende del apartado 69 de la presente sentencia, el artículo 153 TFUE no podía constituir la base jurídica de la Directiva impugnada.
- 79 En efecto, esta se limita a coordinar las normativas de los Estados miembros en caso de desplazamiento de trabajadores, obligando a las empresas que desplazan trabajadores a un Estado miembro diferente de aquel en el que están establecidas a reconocerles determinadas condiciones de trabajo y empleo, o casi la totalidad de las mismas, previstas por las normas obligatorias de ese Estado miembro, incluida la relativa a las remuneraciones que deben satisfacerse a los trabajadores desplazados.
- 80 Dado que el artículo 153 TFUE, apartado 5, prevé una excepción a las competencias de la Unión derivadas de los primeros apartados de ese artículo, los cuales no pueden servir de base jurídica a la Directiva impugnada y, en consecuencia, son inaplicables, dicha disposición no puede tener incidencia sobre la validez de esta Directiva.
- 81 En consecuencia, debe desestimarse la primera parte del segundo motivo.
- 82 Por lo que se refiere a la segunda parte de ese motivo, debe recordarse que un acto solo incurre en desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado exclusivamente o, al menos, de modo determinante para alcanzar fines distintos de aquellos para los que se ha conferido la facultad de que se trate o para eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado FUE para hacer frente a las circunstancias del caso (sentencia de 5 de mayo de 2015, España/Parlamento y Consejo, C-146/13, EU:C:2015:298, apartado 56).

- 83 Según Hungría, el legislador de la Unión incurrió en desviación de poder al elegir una base jurídica inadecuada, esto es, el artículo 53 TFUE, apartado 1, y el artículo 62 TFUE, para disimular su injerencia en la determinación de las remuneraciones, infringiendo de este modo el artículo 153 TFUE, apartado 5.
- 84 Ahora bien, resulta del análisis del primer motivo de recurso que la Directiva impugnada fue adoptada, legítimamente, tomando como base jurídica el artículo 53 TFUE, apartado 1, y el artículo 62 TFUE, y del análisis de la primera parte del presente motivo se desprende que, por consiguiente, esta Directiva no fue adoptada infringiendo el artículo 153 TFUE, apartado 5.
- 85 Por consiguiente, la segunda parte del segundo motivo debe ser desestimada y, junto con ella, este motivo en su totalidad.

Sobre el tercer motivo, basado en una infracción del artículo 56 TFUE

Alegaciones de las partes

- 86 Mediante su tercer motivo, Hungría sostiene que la Directiva impugnada es contraria al artículo 56 TFUE. Este tercer motivo se divide en cinco partes.
- 87 En una primera parte, Hungría, basándose en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36), sostiene que la normativa de la Unión relativa a la libre prestación de servicios materializa el principio fundamental según el cual todo Estado miembro debe reconocer las condiciones de empleo establecidas por otro Estado miembro de conformidad con el Derecho de la Unión, siendo así que la protección de los derechos de los trabajadores desplazados queda suficientemente garantizada por la legislación del Estado de origen.
- 88 Pues bien, Hungría considera que la Directiva 96/71, antes de ser modificada por la Directiva impugnada, ofrecía una protección adecuada de los trabajadores desplazados al imponer, en lo tocante a remuneraciones, el pago del salario mínimo del Estado miembro de acogida. Señala que, al imponer el pago de las remuneraciones previstas por ese Estado miembro, la Directiva impugnada pone en duda que el salario mínimo de ese Estado pueda garantizar el objetivo de protección de los trabajadores, esto es, cubrir el coste de la vida en dicho Estado.
- 89 Destaca que esta modificación tampoco obra a favor de la libre prestación de servicios, sino que constituye una injerencia directa en las relaciones económicas y anula la ventaja competitiva lícita de determinados Estados miembros fácilmente identificables en los que el nivel de las remuneraciones es menos elevado, introduciendo el legislador de la Unión, de este modo, una medida que produce el efecto de falsear la competencia.
- 90 Asimismo, señala que la Comisión, en la evaluación de impacto, no fue capaz de invocar en absoluto ninguna cifra que pudiera demostrar que la protección de los trabajadores hacía necesario modificar la Directiva 96/71 en lo que se refiere a la remuneración aplicable a los trabajadores desplazados.
- 91 Por último, Hungría establece un paralelismo con la normativa en materia de coordinación de los regímenes de seguridad social, según el cual el nivel de protección ofrecido a los trabajadores desplazados por el Estado miembro de origen se considera apropiado y la situación del trabajador desplazado se analiza individualmente a la luz de múltiples criterios con el objetivo de evitar la acumulación de Derechos nacionales.
- 92 En una segunda parte del motivo de recurso, Hungría alega que la regla contenida en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71 modificada, que emplea el concepto de «remuneración» en lugar del de cuantías de salario mínimo, es contraria al objetivo de garantizar la igualdad de trato entre los trabajadores del Estado miembro de acogida y los desplazados a ese Estado miembro, dado que impone a las empresas establecidas en un Estado miembro satisfacer, a los trabajadores

por cuenta ajena que desplazan a otro Estado miembro, una remuneración fijada tomando en cuenta las prácticas de este último Estado, que no son necesariamente aplicables a las empresas de ese mismo Estado miembro, ya que estas en general están únicamente obligadas a observar la exigencia del salario mínimo. De ello se desprende, según Hungría, que las cuantías de salario mínimo del Estado miembro de acogida se consideran suficientes para los trabajadores de ese Estado miembro, pero no para los trabajadores desplazados.

- 93 Hungría estima, igualmente, que es contraria al principio de igualdad de trato la obligación de reembolsar los gastos de viaje, alojamiento y manutención, impuesta por el artículo 3, apartado 7, de la Directiva 96/71 modificada a las empresas que desplazan trabajadores a otro Estado miembro.
- 94 Por último, recuerda que los ámbitos de la seguridad social y de la fiscalidad de los trabajadores, en los que se supone que determinados Estados miembros tienen una ventaja competitiva comparativa, son competencia exclusiva de los Estados miembros y que el legislador de la Unión, al adoptar la Directiva impugnada, no examinó si las diferencias existentes en esos ámbitos suponían una ventaja de ese tipo.
- 95 En una tercera parte del motivo de recurso, Hungría sostiene, en primer lugar, que la Directiva impugnada no es apta para alcanzar el objetivo que persigue, esto es, garantizar condiciones de competencia más equitativas entre los prestadores de servicios establecidos en diferentes Estados miembros. A este respecto, rebate lo expresado en su considerando 16, según el cual, fundamentalmente, las empresas compiten sobre la base de factores diferentes de los costes, lo que significa que el precio del servicio no tiene ningún peso en la elección del consumidor.
- 96 En segundo lugar, Hungría estima que la Comisión no podía, sin otra evaluación de las condiciones de trabajo o de la situación de los trabajadores desplazados, deducir de los datos de la evaluación de impacto, según los cuales el número de trabajadores desplazados se incrementó en un 44,4 % entre el año 2010 y el año 2014, que la protección de esos trabajadores no era adecuada.
- 97 En tercer lugar, Hungría considera que, habida cuenta del carácter temporal de una prestación de servicios llevada a cabo en el marco de un desplazamiento de trabajadores, las disposiciones de la Directiva impugnada van más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de los trabajadores desplazados. A este respecto, señala que es preciso distinguir la situación de un trabajador que hace uso de su derecho a la libre circulación de la de un trabajador que presta temporalmente servicios en el Estado miembro de acogida en el marco de un desplazamiento, ya que el primero trabaja por cuenta y bajo la dirección de un empresario de ese Estado miembro, mientras que el segundo no queda realmente integrado ni en la sociedad ni en el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida.
- 98 En una cuarta parte del motivo de recurso, Hungría estima que las normas relativas al desplazamiento de larga duración, previstas en el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada, constituyen una restricción desproporcionada a la libre prestación de servicios, al imponer la aplicación de casi la totalidad del Derecho laboral del Estado miembro de acogida, lo cual no está justificado por la protección de los intereses de los trabajadores desplazados.
- 99 Señala que los trabajadores desplazados por un período superior a doce meses, a los que se refiere el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada, no se encuentran, habida cuenta de su integración en la sociedad y en el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida, en una situación comparable a la de los trabajadores de ese Estado miembro.
- 100 Estima que, a lo sumo, el estrechamiento de los vínculos de una empresa que desplaza trabajadores con el Estado miembro de acogida tiene lugar en el plano económico.
- 101 Asimismo, según Hungría, no cabe suponer que una regla que hace que un trabajador desplazado más de doce meses en un Estado miembro de acogida quede amparado por el Derecho aplicable en ese Estado miembro sea siempre más ventajosa para ese trabajador. Por otra parte, ninguna disposición del Tratado FUE permite determinar, en abstracto, la duración o la frecuencia a partir de la cual la prestación de un

servicio en otro Estado miembro deja de poder considerarse una prestación de servicios en el sentido del Tratado FUE.

- 102 En una quinta parte, Hungría considera que, al hacer aplicable la Directiva 96/71 modificada al sector del transporte por carretera a partir de la adopción de un acto legislativo específico, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva impugnada vulnera el artículo 58 TFUE, que dispone que la libre prestación de servicios en materia de transportes se regirá por las disposiciones del título del Tratado FUE relativo a los transportes.
- 103 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la República Federal de Alemania, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y la Comisión, rebaten las alegaciones de Hungría.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– *Observaciones preliminares*

- 104 En primer lugar, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que la prohibición de restricciones a la libre prestación de servicios se aplica no solo a las medidas nacionales, sino también a las medidas que emanan de las instituciones de la Unión (sentencia de 26 de octubre de 2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 105 Sin embargo, y tal como resulta del apartado 48 de la presente sentencia, en materia de libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, las medidas adoptadas por el legislador de la Unión, ya se trate de medidas de armonización de las legislaciones de los Estados miembros o de medidas de coordinación de esas legislaciones, no solo tienen por objeto facilitar el ejercicio de alguna de estas libertades, sino que también se dirigen a garantizar, en su caso, la protección de otros intereses fundamentales reconocidos por la Unión a los que esa libertad puede afectar.
- 106 Así sucede en particular cuando, a través de medidas de coordinación dirigidas a facilitar la libre prestación de servicios, el legislador de la Unión toma en consideración el interés general perseguido por los diferentes Estados miembros y adopta un nivel de protección de este interés que parezca aceptable en la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo, C-233/94, EU:C:1997:231, apartado 17).
- 107 Pues bien, tal como se ha señalado en el apartado 51 de la presente sentencia, el legislador de la Unión pretendía, al adoptar la Directiva impugnada, garantizar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas, esto es, en un marco normativo que permita que la competencia no se base en la aplicación, en un mismo Estado miembro, de condiciones de trabajo y de empleo de un nivel sustancialmente diferente dependiendo de si el empresario está o no establecido en ese Estado miembro, ofreciendo al mismo tiempo una mayor protección a los trabajadores desplazados, la cual, por otra parte, constituye, como se indica en el considerando 10 de esta Directiva, el medio de «salvaguardar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas».
- 108 En segundo lugar, el juez de la Unión que conoce de un recurso de anulación interpuesto contra un acto legislativo dirigido a coordinar las legislaciones de los Estados miembros en materia de condiciones de trabajo y de empleo, como la Directiva impugnada, debe únicamente comprobar, en lo referente a la legalidad interna de ese acto, que este no infringe los Tratados UE y FUE, no vulnera los principios generales del Derecho de la Unión y no adolece de desviación de poder.
- 109 Pues bien, tanto el principio de igualdad de trato como el principio de proporcionalidad, invocados por Hungría en el marco del presente motivo, forman parte de esos principios generales.
- 110 Por una parte, según reiterada jurisprudencia, el principio de igualdad de trato exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 164 y jurisprudencia citada).

- 111 Por otra parte, el principio de proporcionalidad exige que los medios que establece una disposición del Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para lograrlo (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 76 y jurisprudencia citada).
- 112 Por lo que se refiere al control judicial del cumplimiento de esos requisitos, el Tribunal de Justicia ha reconocido al legislador de la Unión, en el ejercicio de las competencias que se le han atribuido, una amplia facultad de apreciación en materias en las que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones y evaluaciones complejas. En consecuencia, no se trata de determinar si la medida adoptada en un ámbito de este tipo era la única o la mejor posible, pues solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida en relación con el objetivo que pretende conseguir la institución competente puede afectar a la legalidad de tal medida (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 113 Pues bien, no cabe duda de que está comprendida en un ámbito de esa índole la regulación, a escala de la Unión, del desplazamiento de trabajadores que tiene lugar en el marco de una prestación de servicios.
- 114 Por otra parte, la amplia facultad de apreciación del legislador de la Unión, que implica un control judicial limitado de su ejercicio, no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones que hay que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 78 y jurisprudencia citada).
- 115 Aunque exista una amplia facultad de apreciación, el legislador de la Unión está obligado a fundamentar su elección en criterios objetivos y a examinar si los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores. En efecto, en virtud del artículo 5 del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado como anexo al Tratado UE y al Tratado FUE, los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga que recaiga sobre los agentes económicos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 79 y jurisprudencia citada).
- 116 Por otro lado, incluso un control judicial de alcance limitado requiere que las instituciones de la Unión de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el Tribunal de Justicia que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión. De lo anterior resulta que dichas instituciones deben estar en condiciones, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que debieron tenerse en cuenta para fundamentar las medidas del referido acto que son objeto de impugnación y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación (sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 81 y jurisprudencia citada).
- 117 A la luz de estas consideraciones, deben examinarse las diferentes partes del tercer motivo.
- *Sobre la primera parte del tercer motivo, basada en el hecho de que la protección de los derechos de los trabajadores desplazados está suficientemente garantizada*
- 118 Fundamentalmente, Hungría considera que la normativa de la Unión en materia de libre prestación de servicios es la concreción del principio fundamental según el cual todo Estado miembro debe reconocer las condiciones de empleo aplicadas de conformidad con el Derecho de la Unión por otro Estado miembro, lo cual supone una garantía suficiente de la protección de los derechos de los trabajadores desplazados.
- 119 En primer lugar, si bien Hungría se refiere, para fundamentar su argumentación, a la Directiva 2006/123, basta, en cualquier caso, según se expone en el apartado 108 de la presente sentencia, señalar que la

legalidad interna de un acto de la Unión no puede examinarse a la luz de otro acto de la Unión de mismo rango normativo, salvo que haya sido adoptado en aplicación de ese último acto o si está expresamente contemplado, en cualquiera de esos dos actos, que uno prevalece sobre el otro. Ahora bien, no es ese el caso de la Directiva impugnada. Por lo demás, tal como precisa el artículo 1, apartado 6, de la Directiva 2006/123, esta «Directiva no afecta al Derecho laboral, es decir, a cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo [y] de trabajo».

- 120 Igualmente, y por lo que se refiere al paralelismo trazado por Hungría con la normativa en materia de coordinación de los regímenes de seguridad social, esto es, el Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1), basta señalar que la Directiva impugnada no fue adoptada en aplicación del Reglamento n.º 883/2004 y que ninguno de esos dos actos prevé expresamente que este Reglamento prevalezca sobre esa Directiva.
- 121 En segundo lugar, la alegación según la cual la Directiva 96/71, antes de ser modificada por la Directiva impugnada, ofrecía una protección adecuada de los trabajadores desplazados al imponer, en materia de remuneraciones, el pago del salario mínimo del Estado miembro de acogida no permite cuestionar la legalidad de esta última Directiva.
- 122 A este respecto, el legislador de la Unión estimó, al adoptarla, que era necesario conceder una mayor protección a los trabajadores para mantener la prestación de servicios en condiciones equitativas entre las empresas establecidas en el Estado miembro de acogida y las que desplazan trabajadores a ese Estado.
- 123 Para ello, el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71 modificada se dirige, más concretamente, a garantizar una mayor protección a los trabajadores desplazados, reconociéndoles, con fundamento en la igualdad de trato, todas las partidas que integran la remuneración y que son obligatorias en el Estado miembro de acogida para que esos trabajadores perciban una remuneración calculada con arreglo a las mismas normas imperativas que las aplicables a los trabajadores empleados por las empresas establecidas en el Estado miembro de acogida.
- 124 Pues bien, la decisión de conceder esta protección reforzada no permite dudar, como sostiene Hungría, de la capacidad del salario mínimo del Estado miembro de acogida para garantizar el objetivo de protección de los trabajadores, sino que, por el contrario, se enmarca en la amplia facultad de apreciación del legislador de la Unión recordada en los apartados 112 y 113 de la presente sentencia.
- 125 En tercer lugar, Hungría alega que la Directiva impugnada no está puesta al servicio del principio de la libre prestación de servicios, sino que anula la ventaja competitiva lícita de determinados Estados miembros en términos de costes y que, de este modo, constituye una medida que tiene por efecto falsear la competencia.
- 126 Ahora bien, tal como se ha señalado en los apartados 51 y 107 de la presente sentencia, el legislador de la Unión pretendía, al adoptar la Directiva impugnada, garantizar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas, esto es, en un marco normativo que permita que la competencia no se base en la aplicación, en un mismo Estado miembro, de condiciones de trabajo y de empleo de un nivel sustancialmente diferente dependiendo de si el empresario está o no establecido en ese Estado miembro, ofreciendo al mismo tiempo una mayor protección a los trabajadores desplazados, la cual, por otra parte, constituye, como se indica en el considerando 10 de esta Directiva, el medio de «salvaguardar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas».
- 127 De ello resulta que la Directiva impugnada, al garantizar una protección reforzada de los trabajadores desplazados, tiende a garantizar que se alcance la libre prestación de servicios dentro de la Unión en el marco de una competencia que no dependa de diferencias excesivas en lo tocante a las condiciones de trabajo y de empleo aplicadas, en un mismo Estado miembro, a las empresas de diferentes Estados miembros.

- 128 En este sentido, y para alcanzar tal objetivo, la Directiva impugnada lleva a cabo un ajuste del equilibrio de los factores en los que las empresas establecidas en los diferentes Estados miembros pueden competir entre sí, sin por ello eliminar la eventual ventaja competitiva que pudieran tener los prestadores de servicios de determinados Estados miembros, ya que, en contra de lo sostenido por Hungría, dicha Directiva no produce en absoluto el efecto de eliminar toda competencia basada en los costes. Así, ordena garantizar a los trabajadores desplazados que se aplique un conjunto de condiciones de trabajo y de empleo en el Estado miembro de acogida, entre las que se encuentran los elementos integrantes de la remuneración obligatorios en ese Estado. En consecuencia, esta Directiva no incide en los demás elementos de los costes de las empresas que desplazan a tales trabajadores, como son la productividad o la eficiencia de esos trabajadores, factores estos que se mencionan en su considerando 16. Por lo tanto, en contra de lo alegado por Hungría, esta Directiva no crea una distorsión de la competencia.
- 129 Asimismo, es preciso destacar que la Directiva impugnada tiene por objeto tanto crear un «mercado interior realmente integrado y competitivo», según se expresa en su considerando 16, como alcanzar una «verdadera convergencia social» a través de la aplicación uniforme de normas en materia de condiciones de trabajo y de empleo, según se lee en su considerando 4.
- 130 Por consiguiente, debe desestimarse la primera parte del tercer motivo.
- *Sobre la segunda parte del tercer motivo, basada en una vulneración del principio de igualdad de trato*
- 131 En primer lugar, por lo que se refiere a la alegación de que la norma contenida en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71 modificada impone a las empresas que desplazan trabajadores a otro Estado miembro el deber de abonar una remuneración fijada teniendo en cuenta las prácticas de este último Estado miembro, que no son necesariamente aplicables a las empresas del mismo Estado, es preciso señalar que tal alegación es errónea.
- 132 En efecto, resulta claramente de la redacción del artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 96/71 modificada, que precisa las condiciones generales de aplicación de ese apartado, que el «concepto de remuneración [al que se refiere el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de esta Directiva] vendrá determinado por la legislación o las prácticas nacionales del Estado miembro en cuyo territorio esté desplazado el trabajador y comprenderá todos los elementos constitutivos de la remuneración obligatorios en virtud de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales o de los convenios colectivos o los laudos arbitrales que, en dicho Estado miembro, hayan sido declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8».
- 133 En consecuencia, tanto los trabajadores empleados por las empresas establecidas en el Estado miembro de acogida como los trabajadores desplazados en ese Estado miembro están sometidos a las mismas reglas en materia de remuneración, esto es, las que tienen carácter obligatorio en dicho Estado miembro.
- 134 En segundo lugar, por lo que se refiere a la alegación de Hungría según la cual el artículo 3, apartado 7, de la Directiva 96/71 modificada contraviene el principio de igualdad en la medida que impone a las empresas que desplazan trabajadores a otro Estado miembro la obligación de reembolsar los gastos de viaje, alojamiento y manutención, debe señalarse que esta alegación se basa en una interpretación errónea de esta disposición. En efecto, como apunta el Consejo, la segunda frase del párrafo segundo de ese artículo 3, apartado 7, no tiene por objeto crear una obligación de esa naturaleza. Como se desprende en particular del considerando 19 de la Directiva impugnada y de la reserva que contiene esta frase a través de la remisión al artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra i), de dicha Directiva, esa frase se limita a disponer que tal reembolso, que no forma parte de la remuneración, queda regulado por la legislación o las prácticas nacionales aplicables a la relación laboral.
- 135 Por lo demás, esta disposición tiene por objeto la situación particular en la que se encuentran los trabajadores desplazados, ya que para cumplir las obligaciones laborales que tienen con su empleador tienen que desplazarse desde su Estado miembro de origen a otro Estado miembro. Ahora bien, los

trabajadores empleados por una empresa establecida en tal Estado miembro no se encuentran en la misma situación, ya que ejecutan sus tareas por cuenta de esta empresa en ese mismo Estado miembro. De ello se sigue que en ningún caso cabe considerar que esta disposición es contraria al principio de igualdad de trato.

136 Por consiguiente, debe desestimarse la segunda parte del tercer motivo.

– *Sobre la tercera parte del tercer motivo, basada en la vulneración del principio de proporcionalidad*

137 Tal como resulta de la jurisprudencia citada en el apartado 111 de la presente sentencia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los medios que establece una disposición del Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para lograrlo.

138 En primer lugar, por lo que se refiere a la aptitud de la Directiva impugnada para alcanzar el objetivo de garantizar condiciones de competencia más equitativas entre las empresas que desplazan trabajadores al Estado miembro de acogida y las empresas de ese Estado miembro, Hungría extrae conclusiones erróneas del considerando 16 de esa Directiva.

139 Por una parte, ese considerando recoge un objetivo que debe alcanzar la Unión y que consiste en lograr un «mercado interior realmente integrado y competitivo», precisando el considerando 4 de dicha Directiva que la aplicación uniforme de normas en materia de condiciones de trabajo y de empleo debe suscitar una «verdadera convergencia social».

140 Por otra parte, ese mismo considerando 16 no indica que una competencia entre las empresas de la Unión basada en las diferencias de coste no sea posible o deseable. Al contrario, al destacar factores como la productividad y la eficiencia, pone de relieve factores de producción que generan naturalmente tales diferencias de costes.

141 En realidad, en caso de prestaciones transnacionales de servicios, las únicas diferencias de costes entre las empresas de la Unión que quedan neutralizadas por la Directiva impugnada son las resultantes de las condiciones de trabajo y de empleo enumeradas en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71 modificada, las cuales son obligatorias en virtud de la normativa, entendida en sentido amplio, del Estado miembro de acogida.

142 En segundo lugar, Hungría cuestiona los elementos tomados en consideración por el legislador de la Unión para concluir que la protección de los trabajadores desplazados que garantizaba la Directiva 96/71 ya no es adecuada.

143 A este respecto, la evaluación de impacto puso de manifiesto, en particular, dos circunstancias que pudieron llevar razonablemente a ese legislador a considerar que el concepto de «cuantías de salario mínimo» del Estado miembro de acogida, previsto en el artículo 3, apartado 1, letra c), de la Directiva 96/71, que debían garantizarse para proteger a los trabajadores desplazados, ya no permitía dar tal protección.

144 Por una parte, el concepto de «cuantías de salario mínimo» había suscitado problemas de interpretación en diferentes Estados miembros, con el consiguiente planteamiento de numerosas remisiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia, quien se inclinó por interpretar en sentido amplio este concepto en la sentencia de 12 de febrero de 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86), apartados 38 a 70, al incluir, más allá del salario mínimo previsto por la legislación del Estado miembro de acogida, un determinado número de elementos. De este modo, se resolvió que dicho concepto comprendía el modo de cálculo del salario, por hora o a destajo, basado en la clasificación de los trabajadores en grupos salariales como los previstos por los convenios colectivos vigentes en ese Estado miembro, una indemnización diaria, un complemento de trayecto y una paga de vacaciones.

- 145 Al decidir en este sentido, pudo constatarse, en la evaluación de impacto, que el concepto de «cuantías de salario mínimo», tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia, se apartaba en gran medida de la práctica extendida seguida por las empresas que desplazaban trabajadores a otro Estado miembro en el marco de una prestación de servicios, consistente en satisfacer a estos únicamente el salario mínimo previsto por la legislación o los convenios colectivos del Estado miembro de acogida.
- 146 Por otra parte, resulta de la evaluación de impacto que, a lo largo del año 2014, quedaron de manifiesto diferencias importantes de remuneración, en muchos Estados miembros de acogida, entre los trabajadores empleados por empresas establecidas en esos Estados miembros y los trabajadores desplazados a los mismos.
- 147 En tercer lugar, debe rechazarse la alegación de Hungría según la cual, habida cuenta del carácter temporal de una prestación de servicios llevada a cabo en el marco de un desplazamiento de trabajadores, las disposiciones de la Directiva impugnada, por cuanto reconocen a los trabajadores desplazados la igualdad de trato con los trabajadores empleados por empresas establecidas en el Estado miembro de acogida, van más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de esos trabajadores desplazados.
- 148 En contra de lo sostenido por Hungría, ni la sustitución del concepto de «cuantías de salario mínimo» por el de «remuneración», en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71 modificada, ni la aplicación a los trabajadores desplazados de las condiciones de trabajo y de empleo del Estado miembro de acogida por lo que se refiere a los reembolsos de los gastos de viaje, alojamiento y manutención de los trabajadores que están fuera de su domicilio por motivos profesionales dan lugar a que se coloque a estos últimos en una situación idéntica o análoga a la de los trabajadores empleados por empresas establecidas en el Estado miembro de acogida.
- 149 En efecto, estas modificaciones no conllevan la aplicación de todas las condiciones de trabajo y de empleo del Estado miembro de acogida, ya que, en cualquier caso, solo algunas de estas resultan aplicables a dichos trabajadores en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71 modificada.
- 150 Pues bien, habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 62 y 144 a 146 de la presente sentencia, Hungría no ha sido capaz de demostrar que las modificaciones introducidas por la Directiva impugnada en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/71 fueran más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de la Directiva impugnada, esto es, salvaguardar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas y ofrecer una mayor protección a los trabajadores desplazados.
- 151 Por consiguiente, debe desestimarse la tercera parte del tercer motivo.
- *Sobre la cuarta parte del tercer motivo, basada en el hecho de que el régimen de desplazamiento de los trabajadores por un período de más de doce meses vulnera el principio de la libre prestación de servicios*
- 152 Hungría considera que la aplicación de casi la totalidad del Derecho laboral del Estado miembro de acogida a los trabajadores desplazados por un período, como regla general, de más de doce meses ni está justificada por la protección de los intereses de estos ni es necesaria o proporcionada.
- 153 Estima, además, que la Directiva impugnada vulnera el principio de igualdad de trato al considerar, por una parte, que los trabajadores desplazados durante más de doce meses, a los que se refiere el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada, se encuentran en una situación comparable a la de los trabajadores empleados por empresas establecidas en el Estado miembro de acogida y, por otra parte, que las empresas que desplazan trabajadores durante ese período de tiempo se encuentran en una situación comparable a la de las empresas establecidas en ese Estado.
- 154 El artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada prevé que, cuando se desplaza a un trabajador durante más de 12 meses al Estado miembro de acogida, o más de 18 meses si el prestador de

servicios presenta una notificación motivada, este último garantizará, sobre la base de la igualdad de trato, además de las condiciones de trabajo y de empleo contempladas en el artículo 3, apartado 1, de esta Directiva, todas las condiciones de trabajo y de empleo aplicables establecidas en ese Estado mediante disposiciones legales, reglamentarias o administrativas o por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación universal. Solo quedan excluidos del ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada, por una parte, los procedimientos, formalidades y condiciones de celebración y de resolución del contrato de trabajo, incluidas las cláusulas de no competencia, y, por otra parte, los regímenes complementarios de jubilación.

155 Pues bien, habida cuenta de sus amplias facultades de apreciación, recordadas en los apartados 112 y 113 de la presente sentencia, el legislador de la Unión podía considerar, sin incurrir en un error manifiesto, que un desplazamiento de una duración tan amplia debía tener como consecuencia que la situación personal de los trabajadores desplazados afectados quedara en gran medida asimilada a la de los trabajadores empleados por empresas establecidas en el Estado miembro de acogida y justificaba que esos trabajadores desplazados de larga duración disfrutaran de casi todas las condiciones de trabajo y de empleo aplicables en este último Estado miembro.

156 Tal régimen de desplazamiento de larga duración parece necesario, apropiado y proporcionado para garantizar una mayor protección en materia de condiciones de trabajo y de empleo a los trabajadores desplazados durante un período extenso en un Estado miembro de acogida y mantiene la distinción entre la situación de esos trabajadores y la de los trabajadores que han ejercido su derecho a la libre circulación o, más en general, la de los trabajadores que residen en ese Estado miembro y son empleados por empresas establecidas en el mismo.

157 Por consiguiente, debe desestimarse la cuarta parte del tercer motivo.

– *Sobre la quinta parte del tercer motivo, basada en una infracción del artículo 58 TFUE*

158 Hungría considera que, al hacer aplicable la Directiva 96/71 modificada al sector del transporte por carretera a partir de la adopción de un acto legislativo específico, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva impugnada vulnera el artículo 58 TFUE.

159 En virtud del artículo 58 TFUE, la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título del Tratado FUE relativo a los transportes, integrado por los artículos 90 TFUE a 100 TFUE.

160 De ello se sigue que un servicio perteneciente al ámbito de los transportes, en el sentido del artículo 58 TFUE, apartado 1, está excluido del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, apartado 48).

161 Pues bien, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva impugnada se limita a disponer que esta se aplicará al sector del transporte por carretera a partir de la fecha de aplicación de un acto legislativo que modifique la Directiva 2006/22, la cual tenía como base jurídica el artículo 71 CE, apartado 1, que forma parte de las disposiciones del título del Tratado CE relativo a los transportes y que se corresponde con el artículo 91 TFUE.

162 En consecuencia, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva impugnada no tiene por objeto regular la libre prestación de servicios en el ámbito de los transportes y, por lo tanto, no puede ser contrario al artículo 58 TFUE.

163 Por consiguiente, debe desestimarse la quinta parte del tercer motivo y, con ella, este motivo en su conjunto.

Sobre el cuarto motivo, basado en una infracción del artículo 56 TFUE por cuanto la Directiva impugnada impide la aplicación efectiva de la libre prestación de servicios

Alegaciones de las partes

- 164 Hungría sostiene que la Directiva impugnada es contraria al artículo 56 TFUE y a la sentencia de 18 de diciembre de 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), en la medida en que prevé que el ejercicio del derecho de huelga o el derecho a emprender medidas de conflicto colectivo puede obstaculizar la aplicación efectiva de la libre prestación de servicios.
- 165 Este es, a su juicio, el alcance que tiene el artículo 1, apartado 1, letra b), de esta Directiva cuando dispone que la Directiva 96/71 no afectará en modo alguno, entre otros, al derecho de huelga o al derecho de emprender otras acciones contempladas en los sistemas de relaciones laborales específicos de los Estados miembros.
- 166 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la República Federal de Alemania, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y la Comisión, rebaten las alegaciones de Hungría.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 167 Fundamentalmente, Hungría considera que el artículo 1, apartado 1, letra b), de la Directiva impugnada no es conforme con el criterio jurisprudencial seguido por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 18 de diciembre de 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), al excluir del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE el ejercicio del derecho de huelga o del derecho de emprender otras medidas de conflicto colectivo.
- 168 Ahora bien, aunque esta disposición indica que la Directiva 96/71 modificada «no afectará en modo alguno al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros y a escala de la Unión», esta Directiva no tiene como consecuencia en absoluto que el ejercicio de esos derechos no quede sujeto al Derecho de la Unión. Bien al contrario, por cuanto hace referencia a los derechos fundamentales reconocidos a escala de la Unión, esta Directiva establece implícitamente que el ejercicio de los derechos a emprender acciones colectivas de los trabajadores, en el contexto de un desplazamiento de trabajadores sujeto a las disposiciones de la Directiva 96/71 modificada, debe ser apreciado con arreglo al Derecho de la Unión, tal como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia.
- 169 Por consiguiente, debe desestimarse el cuarto motivo.

Sobre el quinto motivo, basado en el incumplimiento del Reglamento «Roma I» y en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa*Alegaciones de las partes*

- 170 Hungría sostiene que el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada no es compatible con el Reglamento «Roma I», que tiene por objeto garantizar la libertad de las partes del contrato para elegir la ley aplicable a su relación, dado que este artículo dispone que, en caso de desplazamiento de larga duración, las obligaciones derivadas de la legislación del Estado miembro de acogida se apliquen imperativamente a los trabajadores desplazados, con independencia de la legislación aplicable a la relación laboral.
- 171 Ahora bien, según Hungría, el Reglamento «Roma I» no tiene en cuenta la duración del trabajo realizado en el extranjero para determinar la ley aplicable, sino que se basa únicamente en la cuestión de si el trabajador debe, una vez cumplido su trabajo en el extranjero, retomar su trabajo en su país de origen.
- 172 Asimismo, Hungría considera que el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada no tiene el carácter de norma de conflicto de leyes, ya que en el mismo se dispone que este se aplica con independencia de la legislación aplicable a la relación laboral.

- 173 Sostiene, igualmente, que la norma según la cual, a efectos de la aplicación del artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada, los períodos de desplazamiento de cada uno de los trabajadores desplazados sucesivos se acumulan, prevista en el párrafo cuarto de esta disposición, no es compatible con el Reglamento «Roma I», el cual define la ley aplicable y los derechos individuales respecto de cada contrato individual de trabajo.
- 174 Por último, considera que el concepto de «remuneración», en la Directiva impugnada, vulnera los principios de claridad normativa y de seguridad jurídica porque se remite a la legislación o las prácticas nacionales del Estado miembro de acogida.
- 175 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la República Federal de Alemania, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y la Comisión, rebaten las alegaciones de Hungría.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 176 En una primera parte del motivo de recurso, Hungría sostiene que, por un lado, el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada infringe el artículo 8 del Reglamento «Roma I», que consagra la autonomía de las partes para determinar la ley aplicable al contrato de trabajo, y, por otro lado, que la regla según la cual se acumularán los períodos de desplazamiento de cada uno de los trabajadores desplazados sucesivos no es compatible con ese Reglamento. En una segunda parte del motivo, considera que el concepto de «remuneración», introducido por la Directiva impugnada, vulnera los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa.
- 177 En primer lugar, debe señalarse que el artículo 8 del Reglamento «Roma I» establece, en su apartado 1, una regla general de conflicto de leyes aplicable a los contratos de trabajo que se inclina por la ley que elijan las partes de ese tipo de contrato y prevé, en su apartado 2, que, a falta de tal elección, el contrato individual de trabajo se regirá por la ley del país en el cual o, en su defecto, a partir del cual el trabajador realice su trabajo habitualmente, sin que se considere que cambia ese país cuando el trabajador realice con carácter temporal su trabajo en otro país.
- 178 No obstante, el Reglamento «Roma I» prevé, en su artículo 23, que pueden establecerse excepciones a las reglas de conflictos de leyes contenidas en el mismo cuando se fijen en disposiciones del Derecho de la Unión reglas relativas a la ley aplicable a las obligaciones contractuales en determinadas materias, al tiempo que el considerando 40 de este Reglamento expone que dicho Reglamento no excluye la posibilidad de incluir normas de conflicto de leyes relativas a obligaciones contractuales en disposiciones del Derecho de la Unión relativas a materias específicas.
- 179 Pues bien, tanto por su naturaleza como por su contenido, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71 modificada, por lo que se refiere a los trabajadores desplazados, y el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la misma, en relación con los trabajadores desplazados por un período, en general, superior a doce meses, constituyen normas especiales de conflicto de leyes en el sentido del artículo 23 del Reglamento «Roma I».
- 180 Por otra parte, como señaló el Abogado General en el punto 196 de sus conclusiones, el proceso de elaboración del Reglamento «Roma I» prueba que su artículo 23 cubre la regla especial de conflicto de leyes que ya estaba prevista en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71, ya que en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) [COM(2005) 650 final], de 15 de diciembre de 2005, la Comisión había incluido un anexo de normas especiales de conflicto de leyes establecidas en otras disposiciones del Derecho de la Unión, entre las que figuraba esta Directiva.
- 181 Por último, la existencia, en el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada, de una norma tendente a evitar el fraude en caso de sustitución de un trabajador desplazado por otro trabajador desplazado, que lleva a cabo la misma tarea en el mismo lugar, no desvirtúa la conclusión contenida en el apartado 179 de la presente sentencia, ya que, en el marco de la norma de conflicto de leyes en que

consiste esta disposición, el legislador de la Unión tenía la posibilidad de establecer una norma destinada a evitar que se eluda la obligación que introducía.

182 Por consiguiente, debe desestimarse la primera parte del quinto motivo.

183 En segundo lugar, se desprende claramente del tenor y de la lógica general de la Directiva 96/71 modificada que el concepto de «remuneración», utilizado en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de esta, se remite a las legislaciones o a las prácticas de los Estados miembros que tienen carácter obligatorio en la materia y que, sin perjuicio de la precisión hecha en el artículo 3, apartado 7, párrafo segundo, de esta Directiva, dicho artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), no define lo que comprende este concepto.

184 A este respecto, el artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 96/71 modificada se limita a señalar que este concepto vendrá determinado por la legislación o las prácticas nacionales del Estado miembro en cuyo territorio esté desplazado el trabajador y comprenderá todos los elementos constitutivos de la remuneración obligatorios en virtud de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales o de los convenios colectivos o los laudos arbitrales que, en dicho Estado miembro, hayan sido declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8 de este artículo.

185 Pues bien, tal como resulta, fundamentalmente, del considerando 17 de la Directiva impugnada, la fijación de las normas sobre remuneración compete en principio a los Estados miembros, quienes, no obstante, deben actuar en este contexto respetando el Derecho de la Unión.

186 En estas circunstancias, y habida cuenta también de las amplias facultades de apreciación recordadas en los apartados 112 y 113 de la presente sentencia, no cabe censurar al legislador de la Unión haber vulnerado los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa al haberse remitido, en una directiva de coordinación de las normativas y de las prácticas de los Estados miembros en materia de condiciones de trabajo y de empleo, al concepto de «remuneración» tal como queda determinado por la legislación o las prácticas nacionales de los Estados miembros.

187 Por consiguiente, debe desestimarse la segunda parte del quinto motivo y, junto con ella, este motivo en su conjunto.

188 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, debe desestimarse el recurso, sin que sea necesario pronunciarse sobre las pretensiones formuladas con carácter subsidiario, dirigidas a la anulación de determinadas disposiciones de la Directiva impugnada y basadas en los mismos motivos que servían de fundamento a las pretensiones formuladas a título principal.

Costas

189 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado el Parlamento y el Consejo la condena en costas de Hungría y al haberse desestimado las pretensiones de esta, procede condenarla en costas.

190 De conformidad con el artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, la República Federal de Alemania, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y la Comisión cargarán con sus propias costas como partes coadyuvantes en el litigio.

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

1) Desestimar el recurso.

- 2) **Condenar a Hungría a cargar con sus propias costas y con las del Parlamento Europeo y las del Consejo de la Unión Europea.**
- 3) **La República Federal de Alemania, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Firmas

* Lengua de procedimiento: húngaro.