

Edición provisional

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 — Principio de no discriminación — Necesidad — Principio de proporcionalidad — Reglamento (CE) n.º 593/2008 — Ámbito de aplicación — Transporte por carretera — Artículo 58 TFUE»

En el asunto C-626/18,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 3 de octubre de 2018,

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna y la Sra. D. Lutostańska, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado inicialmente por las Sras. M. Martínez Iglesias, K. Wójcik y A. Pospíšilová Padowska y por el Sr. L. Visaggio, posteriormente por las Sras. M. Martínez Iglesias y K. Wójcik y por los Sres. L. Visaggio y A. Tamás, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

República Federal de Alemania, representada inicialmente por los Sres. J. Möller y T. Henze, posteriormente por el Sr. Möller, 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. 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 las Sras. E. Ambrosini y K. Adamczyk Delamarre y por el Sr. A. Norberg, posteriormente por las Sras. E. Ambrosini, A. Sikora-Kalda y Zs. Bodnár y por el Sr. A. Norberg, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

República Federal de Alemania, representada inicialmente por los Sres. J. Möller y T. Henze, posteriormente por el Sr. Möller, en calidad de agentes,

República Francesa, representada por las Sras. E. de Moustier y A. Desjonquères 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 inicialmente por las Sras. C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg y H. Eklinder, posteriormente por las Sras. C. Meyer-Seitz, H. Shev y H. Eklinder, en calidad de agentes,

Comisión Europea, representada por los Sres. M. Kellerbauer y B. 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. ?ere?, 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, la República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia, con carácter principal, que anule el artículo 1, apartado 2, letra a), y apartado 2, letra b), y el artículo 3, apartado 3, de 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 esta Directiva en su totalidad.

I. Marco jurídico

A. 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.»

B. Normativa en materia de desplazamiento de trabajadores

1. Directiva 96/71/CE

6 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).

7 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 de 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.

8 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.

2. Directiva impugnada

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

10 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.»

11 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.»

12 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.»

13 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.»

14 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) en 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,
- 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.»

15 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,
- 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.»

16 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.»

17 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.»

C. Normativa en materia de ley aplicable a las obligaciones contractuales

18 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 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. [...]»

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

«1. El contrato individual de trabajo se regirá 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.

[...]»

20 Según el artículo 9 del citado Reglamento:

«1. Una ley de policía es una disposición cuya observancia un país considera esencial para la salvaguardia de sus intereses públicos, tales como su organización política, social o económica, hasta el punto de exigir su aplicación a toda situación comprendida dentro de su ámbito de aplicación, cualquiera que fuese la ley aplicable al contrato según el presente Reglamento.

2. Las disposiciones del presente Reglamento no restringirán la aplicación de las leyes de policía de la ley del foro.

3. También podrá darse efecto a las leyes de policía del país en que las obligaciones derivadas del contrato tienen que ejecutarse o han sido ejecutadas en la medida en que dichas leyes de policía hagan la ejecución del contrato ilegal. Para decidir si debe darse efecto a estas disposiciones imperativas, se tendrá en cuenta su naturaleza y su objeto, así como las consecuencias que se derivarían de su aplicación o de su inaplicación.»

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.»

II. Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

22 La República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que:

- Con carácter principal:
- 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 3, apartado 3, de la Directiva impugnada.
- Subsidiariamente, anule la Directiva impugnada.
- Condene en costas al Parlamento y al Consejo de la Unión Europea.

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

24 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de abril 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 Europea en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo.

25 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 2019, se admitió la intervención del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Consejo.

III. Sobre el recurso

26 La República de Polonia formula, con carácter principal, pretensiones dirigidas contra

diferentes disposiciones de la Directiva impugnada y, subsidiariamente, pretensiones mediante las que solicita la anulación de esta Directiva en su totalidad.

27 El Parlamento considera que las pretensiones formuladas con carácter principal no son admisibles, ya que las disposiciones impugnadas no pueden disociarse del resto de las disposiciones de la Directiva impugnada.

A. Sobre la admisibilidad de las pretensiones formuladas con carácter principal

28 Es preciso recordar que la anulación parcial de un acto de la Unión solo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita sean separables del resto del acto. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones que no se cumple dicha exigencia cuando la anulación parcial de un acto tendría como efecto modificar la esencia de este (sentencias de 12 de noviembre de 2015, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C?121/14, EU:C:2015:749, apartado 20, y de 9 de noviembre de 2017, SolarWorld/Consejo, C?204/16 P, EU:C:2017:838, apartado 36).

29 Así, verificar si ciertos elementos de un acto de la Unión son separables requiere examinar el alcance de los mismos, a fin de apreciar si su anulación modificaría el espíritu y la esencia de dicho acto (sentencias de 12 de noviembre de 2015, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C?121/14, EU:C:2015:749, apartado 21, y de 9 de noviembre de 2017, SolarWorld/Consejo, C?204/16 P, EU:C:2017:838, apartado 37).

30 Por otra parte, la cuestión de si una anulación parcial modificaría la esencia del acto impugnado constituye un criterio objetivo y no un criterio subjetivo ligado a la voluntad política de la institución que ha adoptado el acto controvertido (sentencias de 30 de marzo de 2006, España/Consejo, C?36/04, EU:C:2006:209, apartado 14, y de 29 de marzo de 2012, Comisión/Estonia, C?505/09 P, EU:C:2012:179, apartado 121).

31 Tanto el artículo 1, apartado 2, letra a), como el artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva impugnada introducen modificaciones en la Directiva 96/71, por una parte, sustituyendo el concepto de «cuantías de salario mínimo» por el de «remuneración» en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de esta última Directiva y, por otra parte, al insertar el artículo 3, apartado 1 *bis*, en dicha Directiva, que establece un régimen específico para los desplazamientos de una duración superior, como regla general, a doce meses.

32 Las dos nuevas reglas introducidas por estas disposiciones de la Directiva impugnada suponen modificaciones importantes del régimen de los trabajadores desplazados definido por la Directiva 96/71. Se trata de las principales modificaciones de este régimen, que alteran el equilibrio de los intereses fijado inicialmente.

33 Así pues, la anulación de las citadas disposiciones de la Directiva impugnada afectaría a la propia esencia de esta, ya que pueden percibirse como el núcleo del nuevo régimen de los desplazamientos establecido por el legislador de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 30 de marzo de 2006, España/Consejo, C?36/04, EU:C:2006:209, apartado 16).

34 En consecuencia, las pretensiones formuladas a título principal y por las que se solicita la anulación del artículo 1, apartado 2, letra a), y del artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva impugnada no son admisibles, ya que estas disposiciones no pueden separarse del resto de las que conforman esta Directiva.

35 Por el contrario, dado que el artículo 3, apartado 3, de la Directiva impugnada, al que también se refieren las pretensiones formuladas a título principal, se limita a establecer que esta

se aplicará al sector del transporte por carretera a partir de la fecha de aplicación de un acto legislativo específico, la anulación de esta disposición no afectaría a la esencia de esta Directiva.

36 En la medida en que el tercer motivo de recurso, referido específicamente a esta disposición, coincide con las pretensiones formuladas con carácter principal y con las formuladas subsidiariamente, se dará respuesta al mismo al examinar estas últimas pretensiones.

B. Sobre las pretensiones formuladas subsidiariamente

37 Para fundamentar sus pretensiones, la República de Polonia formula tres motivos basados, respectivamente, en una infracción del artículo 56 TFUE por el artículo 1, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva impugnada; en la elección de una base jurídica incorrecta al adoptar esta Directiva, y en la improcedente inclusión del sector del transporte por carretera en el ámbito de aplicación de dicha Directiva.

38 Procede comenzar analizando el segundo motivo, ya que se refiere a la elección de la base jurídica de la Directiva impugnada y, en consecuencia, se trata de una cuestión previa al examen de los motivos dirigidos contra el contenido de la misma. Seguidamente se analizará el primer motivo y, por último, el tercero de ellos.

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

a) Alegaciones de las partes

39 La República de Polonia expresa su disconformidad con la elección del artículo 53 TFUE, apartado 1, y del artículo 62 TFUE como base jurídica de la Directiva impugnada porque considera que esta, a diferencia de la Directiva 96/71, crea restricciones a la libre prestación de servicios por las empresas que desplazan trabajadores.

40 A este respecto, alega que el principal objetivo de la Directiva impugnada consiste en proteger a los trabajadores desplazados y que, en consecuencia, hubiera debido basarse en las disposiciones pertinentes del Tratado FUE en materia de política social.

41 Asimismo, sostiene que el objetivo del artículo 1, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva impugnada no es el de facilitar el ejercicio de una actividad profesional por cuenta propia, el cual queda más bien socavado por estas disposiciones. La sustitución del concepto de «cuantías de salario mínimo» por el de «remuneración» y el nuevo régimen aplicable a los trabajadores desplazados por un período de tiempo superior a doce meses genera, a su juicio, restricciones injustificadas y desproporcionadas a la libre prestación de servicios. En consecuencia, considera contradictorio recurrir a la base jurídica aplicable a la armonización de esta libertad.

42 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 la República de Polonia.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

43 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).

44 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).

45 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).

46 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).

47 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).

48 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).

49 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.

50 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 Estados miembros.

51 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 46 de la presente sentencia.

52 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).

53 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).

54 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.

55 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.

56 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».

57 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.

58 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 la República de Polonia, 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.

59 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, al insertar, 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.

60 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».

61 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.

62 De lo anterior se deduce que, en contra de la argumentación expuesta por la República de Polonia, 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.

63 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.

64 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.

65 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 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 desplazaban trabajadores a ese Estado miembro para prestar servicios en el mismo debían reconocerles.

66 Asimismo, debe recordarse que, tal como se menciona en los apartados 46 y 47 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.

67 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 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.

68 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/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios» (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.

69 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 67 y 68, 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 de lo 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.

70 En estas circunstancias, no cabe sino rechazar la alegación de la República de Polonia según la cual las disposiciones del Tratado FUE pertinentes en materia de política social constituyen la base jurídica adecuada de la Directiva impugnada.

71 Por consiguiente, debe desestimarse el segundo motivo.

2. *Sobre el primer motivo, basado en una infracción del artículo 56 TFUE por el artículo 1, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva impugnada*

a) *Alegaciones de las partes*

72 Mediante su primer motivo, la República de Polonia sostiene que la Directiva impugnada crea restricciones a la libre prestación de servicios contrarias al artículo 56 TFUE, en la medida en que introduce, en la Directiva 96/71, la obligación de los Estados miembros de garantizar a los

trabajadores desplazados, por una parte, una remuneración de conformidad con la legislación o las prácticas del Estado miembro de acogida y, por otra parte, todas las condiciones de trabajo y de empleo conformes con esta legislación o estas prácticas cuando, fundamentalmente, la duración efectiva del traslado de un trabajador sea superior a doce meses.

73 En la primera parte de este motivo, la República de Polonia considera, en primer término, que la sustitución, en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71 modificada, del concepto de «cuantías de salario mínimo» por el de «remuneración» constituye una restricción discriminatoria a la libre prestación de servicios, en cuanto impone al prestador de servicios que emplea a trabajadores desplazados una carga económica y administrativa adicional.

74 Destaca que, de este modo, la citada disposición de la Directiva 96/71 modificada tiene por efecto eliminar la ventaja competitiva de los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros derivada de unos niveles retributivos inferiores a los del Estado miembro de acogida.

75 En segundo término, la República de Polonia estima, por una parte, que la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 56 TFUE no se basa en el principio de igualdad de trato, sino en la prohibición de discriminaciones y, por otra parte, que los prestadores de servicios extranjeros se encuentran en una situación diferente y más difícil que la de los prestadores establecidos en el Estado miembro de acogida por la razón principal de que deben atenerse a las reglas tanto de su Estado miembro de origen como de ese Estado miembro de acogida.

76 Afirma, asimismo, que los trabajadores desplazados se encuentran en una situación diferente de la de los trabajadores del Estado miembro de acogida, ya que su estancia en ese Estado miembro es temporal y no se integran en su mercado de trabajo, dado que conservan el centro de sus intereses en su país de residencia. Por lo tanto, la remuneración satisfecha a estos trabajadores debería permitirles cubrir el coste de la vida en este último país.

77 En tercer término, estima que las modificaciones introducidas por la Directiva impugnada no pueden considerarse justificadas por exigencias imperiosas de interés general ni proporcionadas, ya que los objetivos de protección de los trabajadores y de prevención de la competencia desleal habían sido tomados en consideración en la Directiva 96/71.

78 Basándose en el considerando 16 de la Directiva impugnada y en determinados pasajes de la evaluación de impacto, la República de Polonia señala que el legislador de la Unión considera que el beneficio de una ventaja competitiva resultante de unos costes inferiores de la mano de obra representa por sí solo una competencia desleal, aunque anteriormente no se calificara como tal.

79 A este respecto, la República de Polonia destaca que no cabe apreciar la existencia de una ventaja competitiva desleal cuando un prestador de servicios queda obligado a abonar a los trabajadores que desplaza a un Estado miembro un salario conforme con las reglas vigentes en ese Estado miembro.

80 En una segunda parte del primer motivo, la República de Polonia considera que, al establecer un mayor nivel de protección respecto de los trabajadores desplazados en el Estado miembro de acogida por un período de tiempo superior a doce meses, el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada introduce una restricción a la libre prestación de servicios, que no está justificada ni es proporcionada.

81 A juicio de la República de Polonia, esta disposición impone cargas económicas y administrativas adicionales al prestador de servicios establecido en un Estado miembro diferente

del Estado miembro de acogida y es contraria al principio de seguridad jurídica, habida cuenta de la ambigüedad derivada del hecho de que el legislador de la Unión no enumerara las normas del Estado miembro de acogida aplicables en virtud de dicha disposición.

82 Considera que el principio de igualdad de trato se aplica a las personas que han ejercido su derecho a la libre circulación, esto es, a las personas que tienen un empleo estable en el Estado miembro de acogida, pero que no es extrapolable por analogía a los trabajadores desplazados por un período de tiempo superior a doce meses en ese Estado miembro, y destaca que los trabajadores desplazados, por su parte, no se integran en el mercado de trabajo de dicho Estado miembro.

83 La República de Polonia estima que el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada no respeta el artículo 9 del Reglamento «Roma I» y que esta Directiva no constituye una *lex specialis*, en el sentido del artículo 23 de este Reglamento.

84 Opina que la solución que impone el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada es desproporcionada habida cuenta, por una parte, de que un gran número de condiciones de trabajo y de empleo ya están armonizadas en el seno de la Unión y, en consecuencia, los intereses de los trabajadores quedan suficientemente protegidos por la legislación del Estado miembro de origen, y, por otra parte, de la circunstancia de que el mecanismo de sustitución del trabajador desplazado, que se toma en consideración para calcular el período de doce meses por encima del cual se aplican casi todas las condiciones de trabajo y de empleo, no guarda relación con la situación del trabajador desplazado.

85 Por último, señala que la totalización de los períodos de desplazamiento, que pueden extenderse a lo largo de un elevado número de años, no lleva aparejada un plazo.

86 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 formuladas por la República de Polonia para fundamentar las dos partes del primer motivo.

b) ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

1) *Observaciones preliminares*

87 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).

88 Sin embargo, y tal como resulta del apartado 53 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.

89 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).

90 Pues bien, tal como se ha señalado en el apartado 56 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».

91 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.

92 Pues bien, tanto el principio de igualdad de trato como el principio de proporcionalidad, invocados por la República de Polonia en el marco del presente motivo, forman parte de esos principios generales.

93 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).

94 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).

95 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).

96 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.

97 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).

98 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).

99 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).

100 A la luz de estas consideraciones deben examinarse las dos partes del primer motivo.

2) *Sobre la primera parte del primer motivo, basada en la existencia de una restricción discriminatoria a la libre prestación de servicios*

101 En primer lugar, la República de Polonia considera que la sustitución, en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71 modificada, del concepto de «cuantías de salario mínimo» por el de «remuneración» constituye una restricción discriminatoria a la libre prestación de servicios, en cuanto esta disposición impone a los prestadores de servicios que empleen a trabajadores desplazados una carga económica y administrativa adicional, que tiene por efecto eliminar la ventaja competitiva de prestadores establecidos en los Estados miembros que registran los niveles de remuneración más bajos.

102 Habida cuenta de la propia naturaleza de la Directiva 96/71 modificada, esto es, la de un instrumento de coordinación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de condiciones de trabajo y de empleo, esta implica que los prestadores de servicios que desplazan trabajadores a un Estado miembro diferente del Estado en el que están establecidos quedan sujetos, no solo a la normativa de su Estado miembro de origen, sino también a la del Estado miembro de acogida de esos trabajadores.

103 La carga administrativa y económica adicional que dicha circunstancia pueda conllevar para esos prestadores se deriva de los objetivos que se perseguían al modificar la Directiva 96/71, la cual, en cuanto instrumento de coordinación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de condiciones de trabajo y de empleo, implicaba —ya desde antes de esta modificación— que los prestadores de servicios que desplazaran trabajadores quedasen sujetos tanto a la normativa de su Estado miembro de origen como a la del Estado miembro de acogida.

104 Pues bien, tal como se ha señalado en los apartados 56 y 90 de la presente sentencia, el legislador de la Unión pretendió, al adoptar la Directiva impugnada, garantizar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas, esto es, en un marco normativo que permita una competencia que 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».

105 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.

106 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 la República de Polonia, 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.

107 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.

108 De todo lo anterior se desprende que, para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 104 de la presente sentencia, el legislador de la Unión pudo considerar, sin crear una diferencia de trato injustificada entre los prestadores de servicios en función del Estado miembro en el que están establecidos, que el concepto de «remuneración» era más adecuado que el de «cuantías de salario mínimo», establecido por la Directiva 96/71.

109 En segundo lugar, la República de Polonia estima, primeramente, que la libre prestación de servicios que garantiza el artículo 56 TFUE no se basa en el principio de igualdad de trato, sino en la prohibición de discriminaciones.

110 Así, sostiene, fundamentalmente, que la Directiva impugnada impone indebidamente una

igualdad de trato entre los trabajadores desplazados y los trabajadores empleados por empresas establecidas en el Estado miembro de acogida. Sin embargo, es preciso señalar que esta Directiva no implica tal igualdad entre estas dos categorías de trabajadores.

111 A este respecto, cabe afirmar que 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.

112 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.

113 Pues bien, habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 67 de la presente sentencia, la República de Polonia 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.

114 Seguidamente, la República de Polonia alega que los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro se encuentran en una situación diferente y más difícil que la de los prestadores establecidos en el Estado miembro de acogida por la razón principal de que deben atenerse a las reglas tanto de su Estado miembro de origen como del Estado miembro de acogida.

115 Al igual que sucede con los trabajadores desplazados, la Directiva impugnada tampoco produce el efecto de situar a los prestadores de servicios establecidos en Estados miembros diferentes del Estado miembro de acogida en una situación comparable a la de los prestadores establecidos en ese último Estado, ya que los primeros solo deben reconocer a los trabajadores que emplean en este Estado algunas de las condiciones de trabajo y de empleo aplicables a los segundos.

116 Asimismo, como se ha recordado en los apartados 102 y 103 de la presente sentencia, la Directiva 96/71 modificada implica, por su propia naturaleza de instrumento de coordinación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de condiciones de trabajo y de empleo, que los prestadores de servicios que desplazan trabajadores a un Estado miembro diferente del Estado en el que están establecidos quedan sujetos, no solo a la normativa de su Estado miembro de origen, sino también a la del Estado miembro de acogida de esos trabajadores.

117 Por lo que se refiere a la situación de los trabajadores desplazados que se caracteriza, según sostiene la República de Polonia, por el hecho de que su estancia en el Estado miembro de acogida es temporal y no se integran en su mercado de trabajo, cabe reconocer que es cierto que esos trabajadores ejercen sus funciones, durante un período determinado, en un Estado miembro diferente de aquel en el que residen habitualmente.

118 Por este motivo, el legislador de la Unión pudo razonablemente considerar apropiado que, durante ese período, la remuneración percibida por esos trabajadores sea, como prevé el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de la Directiva 96/71 modificada, la que se determine por

las disposiciones del Estado miembro de acogida que tengan carácter obligatorio para que sea posible cubrir el coste de la vida en ese Estado miembro y no, en contra de lo sostenido por la República de Polonia, una remuneración que les permita cubrir el coste de la vida en su país de residencia habitual.

119 En tercer lugar, la República de Polonia estima que las modificaciones aportadas por la Directiva impugnada ni están justificadas por exigencias imperiosas de interés general ni son proporcionadas, ya que los objetivos de protección de los trabajadores y de prevención de la competencia desleal habían sido tomados en consideración en la Directiva 96/71.

120 Esta argumentación se basa en la tesis de que, mediante la Directiva impugnada, el legislador de la Unión consideraba que constituía una competencia desleal el beneficio de una ventaja competitiva derivada de unos costes de la mano de obra inferiores a los vigentes en el Estado miembro de acogida.

121 Ahora bien, aunque la Directiva impugnada amplía el catálogo de las condiciones de trabajo y de empleo que se aplican a los trabajadores desplazados en un Estado miembro diferente de aquel en el que desempeñan habitualmente su actividad, esta no genera el efecto de prohibir cualquier competencia basada en costes, en particular la derivada de las diferencias de productividad o de eficacia de esos trabajadores, mencionadas en el considerando 16 de esta Directiva.

122 Por otra parte, ningún pasaje de la Directiva impugnada califica de «desleal» la competencia que pudiera estar basada en tales diferencias. Esta Directiva tiene por objeto salvaguardar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas garantizando la protección de los trabajadores desplazados, en particular mediante la aplicación a estos últimos de todos los elementos que integran la remuneración que resultan obligatorios en virtud de la normativa del Estado miembro de acogida.

123 Por consiguiente, debe desestimarse la primera parte del primer motivo.

3) *Sobre la segunda parte del primer motivo, basada en una restricción injustificada y desproporcionada de la libre prestación de servicios introducida en el artículo 3, apartado 1 bis, de la Directiva 96/71 modificada*

124 En primer lugar, 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.

125 Pues bien, habida cuenta de sus amplias facultades de apreciación, recordadas en los apartados 95 y 96 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.

126 En segundo lugar y por lo que se refiere a la alegación según la cual el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada impone cargas económicas y administrativas adicionales al prestador de servicios establecido en un Estado miembro diferente del Estado miembro de acogida, resulta del apartado 102 de la presente sentencia que, habida cuenta de la propia naturaleza de la Directiva 96/71 modificada, esto es, la de un instrumento de coordinación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de condiciones de trabajo y de empleo, esta implica que los prestadores de servicios que desplazan trabajadores por un período de tiempo superior a doce meses a un Estado miembro diferente del Estado en el que están establecidos quedan sujetos, no solo a la normativa de su Estado miembro de origen, sino también a la del Estado miembro de acogida de esos trabajadores.

127 Como se ha señalado en el anterior apartado 103, en la respuesta a la primera parte del primer motivo de recurso, la carga administrativa y económica adicional para esos prestadores que puede resultar de lo anterior es consecuencia de los objetivos perseguidos al modificar la Directiva 96/71, la cual, en cuanto instrumento de coordinación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de condiciones de trabajo y de empleo, ya implicaba antes de ser modificada que los prestadores de servicios que desplazaban trabajadores quedarán sujetos a la normativa tanto de su Estado miembro de origen como del Estado miembro de acogida.

128 En tercer lugar y en relación con la alegación basada en la vulneración del principio de seguridad jurídica, habida cuenta de la ambigüedad derivada del hecho de que no se enumeren las normas del Estado miembro de acogida aplicables en virtud del artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada, es preciso señalar que esta disposición no adolece de ninguna ambigüedad, ya que impone la aplicación, en caso de desplazamiento de un trabajador por un período de tiempo superior a doce meses, de todas las condiciones de trabajo y de empleo del Estado miembro de acogida, con excepción de las que enuncia expresamente.

129 Además, el artículo 3, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 96/71 modificada prevé que los Estados miembros publicarán la información sobre los términos y las condiciones de trabajo, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales, sin demoras indebidas y de manera transparente, en el sitio web nacional oficial único a que se refiere el artículo 5 de la Directiva 2014/67, incluidas todas las condiciones de trabajo y de empleo de conformidad con el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada.

130 En cuarto lugar, la República de Polonia invoca el artículo 9 del Reglamento «Roma I» y considera que la Directiva impugnada no constituye una *lex specialis*, en el sentido del artículo 23 de ese Reglamento.

131 Acerca de este último punto, 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.

132 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.

133 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».

134 Por otra parte, 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) 0650 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.

135 Por último, si la República de Polonia considera que el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada infringe el artículo 9 del Reglamento «Roma I», basta señalar que este último artículo, que debe ser interpretado restrictivamente, se refiere a las «leyes de policía» de los Estados miembros, esto es, a disposiciones imperativas cuya observancia un país considera esencial para la salvaguardia de sus intereses públicos (sentencia de 18 de octubre de 2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, apartados 41 y 44). Ahora bien, no resulta de ninguno de los elementos de los autos en poder del Tribunal de Justicia que el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 modificada infringe tales leyes de policía.

136 En quinto lugar, la República de Polonia critica el mecanismo previsto en el artículo 3, apartado 1 *bis*, párrafo cuarto, de la Directiva 96/71 modificada, según el cual, cuando una empresa 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 apartado 1 *bis*, la duración acumulada de los períodos de desplazamiento de cada uno de los trabajadores desplazados de que se trate. Asimismo, censura el hecho de que esta disposición no fije un límite temporal a la totalización de los períodos de desplazamiento.

137 Al establecer el mecanismo previsto en el artículo 3, apartado 1 *bis*, párrafo cuarto, de la Directiva 96/71 modificada, el legislador de la Unión hizo uso del amplio margen de apreciación del que disponía para garantizar que los operadores económicos no eludan el régimen instituido, cuando los trabajadores son desplazados por un período de tiempo superior a doce meses, como explicaron el Parlamento y el Consejo y como resulta del considerando 11 de la Directiva impugnada.

138 Habida cuenta del alcance de esta disposición, el hecho de que el mecanismo de totalización de los períodos de desplazamiento realizados por diferentes trabajadores tome en cuenta el puesto de trabajo y no la situación de esos trabajadores no puede afectar a la legalidad de dicha disposición, ya que la República de Polonia no precisó a este respecto qué disposición del Tratado FUE o qué principio general del Derecho de la Unión se infringe. Asimismo, la ausencia de límite temporal en relación con la totalización de los períodos de desplazamiento no lesiona el principio de seguridad jurídica, ya que esta misma disposición enuncia claramente y de forma precisa la prohibición que establece.

139 Por consiguiente, debe desestimarse la segunda parte del primer motivo y, junto con ella, este motivo en su totalidad.

3. Sobre el tercer motivo, basado en la indebida inclusión del sector del transporte por carretera en el ámbito de aplicación de la Directiva impugnada

a) Alegaciones de las partes

140 La República de Polonia alega que la Directiva impugnada se aplica indebidamente al sector del transporte por carretera ya que, 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, de modo que el artículo 56 TFUE no resulta de aplicación.

141 Ese Estado miembro invoca la interpretación de la Comisión, según la cual se desprende de la redacción de la propuesta de directiva que culminó con la aprobación de la Directiva 96/71 que el sector de los transportes está excluido del ámbito de aplicación de las disposiciones aplicables al desplazamiento de trabajadores.

142 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 la República de Polonia.

b) Apreciación del Tribunal de Justicia

143 La República de Polonia 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.

144 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.

145 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).

146 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 de Tratado CE relativo a los transportes y que se corresponde con el artículo 91 TFUE.

147 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.

148 Por consiguiente, debe desestimarse el tercer motivo y, con él, las pretensiones formuladas subsidiariamente.

IV Costas

149 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 la República de Polonia y al haberse desestimado las pretensiones de esta, procede condenarla en costas.

150 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 la República de Polonia 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: polaco.