
Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 5 de junio de 1997. - Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion contra Ypourgos Ergasias.

Petición de decisión prejudicial: Symvoulío Epikrateias - Grecia. - Libre prestación de servicios.

Asunto C-398/95.

Palabras clave

1 Libre prestación de servicios - Disposiciones del Tratado - Ambito de aplicación - Criterio de delimitación - Elemento de extranjería - Establecimiento del prestador en un Estado miembro distinto de aquel del lugar de ejecución de la prestación

(Tratado CE, art. 59)

2 Libre prestación de servicios - Restricciones - Prohibición - Alcance - Medidas aplicables indistintamente - Normativa de un Estado miembro que obliga a adoptar la forma jurídica de contrato de trabajo entre las agencias de viajes y turismo organizadoras de programas turísticos en dicho Estado miembro y los guías turísticos titulares de una autorización para ejercer allí su profesión - Improcedencia

(Tratado CE, art. 59)

3 Libre prestación de servicios - Restricciones justificadas por el interés general - Admisibilidad - Requisitos

(Tratado CE, art. 59)

4 Libre prestación de servicios - Restricciones - Normativa de un Estado miembro que obliga a adoptar la forma jurídica de contrato de trabajo entre las agencias de viajes y turismo organizadoras de programas turísticos en dicho Estado miembro y los guías turísticos titulares de una autorización para ejercer allí su profesión - Justificación por razones de interés general - Mantenimiento de la paz laboral - Medida que persigue un objetivo de naturaleza económica - Exclusión - Carácter necesario de la medida - Inexistencia

(Tratado CE, art. 59)

Índice

5 El artículo 59 del Tratado se aplica no sólo cuando el que presta el servicio y el que lo recibe residen en Estados miembros diferentes, sino también en todos los supuestos en que un

prestador ofrezca sus servicios en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en que está establecido, cualquiera que sea el lugar en que estén establecidos los destinatarios de dichos servicios.

6 El artículo 59 del Tratado no sólo exige eliminar toda discriminación por razón de la nacionalidad en perjuicio de quien presta servicios, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando la restricción puede prohibir u obstaculizar de otro modo las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos.

En consecuencia, constituye un obstáculo, en el sentido del artículo 59 del Tratado, una normativa de un Estado miembro que, al obligar a las partes a adoptar la forma jurídica de contrato de trabajo, impide que las agencias de viajes y turismo, independientemente de dónde estén establecidas, celebren, en el marco de la realización de los programas turísticos organizados por ellas en dicho Estado miembro, un contrato de prestación de servicios con un guía turístico titular de una autorización para ejercer allí su profesión y procedente de otro Estado miembro, en la medida en que priva al guía turístico procedente de otro Estado miembro de la facultad de ejercer su actividad de forma independiente en el primer Estado miembro.

7 La libre prestación de servicios, como principio fundamental de Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado destinatario. En particular, las restricciones deben ser adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no deben ir más allá de lo necesario para su consecución.

8 Una normativa de un Estado miembro que, al obligar a las partes a adoptar la forma jurídica de contrato de trabajo, impide que las agencias de viajes y turismo, independientemente de dónde estén establecidas, celebren, en el marco de la realización de programas turísticos organizados por ellas en dicho Estado miembro, un contrato de prestación de servicios con un guía turístico titular de una autorización para ejercer allí su profesión y procedente de otro Estado miembro no puede estar justificada en razones imperiosas de interés general relativas al mantenimiento de la paz laboral, en la medida en que, por una parte, habiendo sido adoptada para resolver los conflictos existentes entre los guías turísticos y las agencias de viajes y turismo y evitar así que el turismo, y por consiguiente la economía del país, sufriese consecuencias negativas, persigue un objetivo de naturaleza económica y, por otra parte, no se ha puesto de manifiesto que, para mantener la paz laboral, fuera necesario restringir, en el marco de la realización de los programas de actividades turísticas organizados por las agencias de viajes y turismo, el ejercicio de su actividad, de forma independiente, por parte de los guías turísticos procedentes de otros Estados miembros.

Partes

En el asunto C-398/95,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Symvoulio Epikrateias, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion

e

Ypourgos Ergasias,

en el que participan:

Somateio Diplomatouchon Xenagon,

Panellinia Omospondia Xenagon,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 59 y 60 del Tratado CE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

(Sala Sexta),

integrado por los Sres.: G.F. Mancini, Presidente de Sala; J.L. Murray, P.J.G. Kapteyn (Ponente), H. Ragnemalm y R. Schintgen, Jueces;

Abogado General: Sr. C.O. Lenz;

Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre de la Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion, por los Sres. Charis Tagaras, Abogado de Tesalónica, y Andreas Loverdos, Abogado de Atenas;
- en nombre de la Somateio Diplomatouchon Xenagon y la Panellinia Omospondia Xenagon, por el Sr. Giorgios Papadimitriou, Abogado de Atenas;
- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. Panagiotis Kamarineas, Consejero Jurídico del Estado, y las Sras. Evi Skandalou, colaboradora jurídica del Servicio especial de lo contencioso comunitario del Ministerio de Asuntos Exteriores, y Vasileia Pelekou, mandataria ad litem del Consejo Jurídico del Estado, en calidad de Agentes;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Dimitrios Gouloussis, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion, representada por el Sr. Charis Tagaras; de la Somateio Diplomatouchon Xenagon y de la Panellinia Omospondia Xenagon, representadas por el Sr. Nikolaos Pimplis, Abogado de Atenas; del Gobierno helénico, representado por el Sr. Georgios Kanellopoulos, Consejero Jurídico adjunto del Consejo Jurídico del Estado, en calidad de Agente, y por la Sra. Evi Skandalou, y de la Comisión, representada por el Sr. Dimitrios Gouloussis, expuestas en la vista de 22 de enero de 1977;

óidas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de marzo de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

Motivación de la sentencia

1 Mediante resolución de 7 de noviembre de 1995, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de diciembre siguiente, el Symvoulio Epikrateias planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 59 y 60 del mismo Tratado.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso de anulación interpuesto por la Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion (Agrupación de Agencias de Viajes y Turismo de Grecia; en lo sucesivo, «SETTG») contra la Orden nº 10505/1988 del Ministro de Trabajo (Diario Oficial del Gobierno helénico 68/5.2.1988, tomo B; en lo sucesivo, «orden ministerial»).

3 Se desprende de los autos del litigio principal que la orden ministerial declaró ejecutorio el laudo arbitral nº 54/1987 del Defterovathmio Dioikitiko Diaititiko Dikastirio Athinon, confirmatorio del laudo arbitral nº 55/1987 del Protovathmio Dioikitiko Diaititiko Dikastirio Athinon. Este último laudo puso fin al conflicto colectivo de trabajo surgido entre, por una parte, la SETTG y la Enosi Efopliston Epivatikon Plion (Unión de Armadores de Buques de Transporte de Pasajeros; en lo sucesivo, «EEEE») y, por otra parte, la Somateio Diplomatouchon Xenagon (Asociación de Guías Turísticos Diplomados; en lo sucesivo, «SDX»), en lo que respecta a las condiciones de remuneración y de trabajo de los guías turísticos de Atenas, El Pireo y alrededores.

4 Los citados laudos arbitrales se fundan en el artículo 37 de la Ley nº 1545/1985, que dispone: «Los guías turísticos que estén en posesión de la autorización para el ejercicio de su profesión y que sean contratados por agencias de viajes y turismo, por miembros de la [EEEE] y por agencias de turismo extranjeras, directamente o a través de sucursales de éstas en Grecia, con el fin de realizar los programas turísticos organizados por ellas, estarán vinculados por un contrato de trabajo y estarán sujetos a las correspondientes disposiciones de la legislación laboral griega por lo que se refiere a sus relaciones con su empleador.»

5 Por estimar que el litigio suscitaba un problema de interpretación del Derecho comunitario, el Symvoulio Epikrateias decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) ¿Es contraria a los artículos 59 y siguientes del Tratado CE la disposición del artículo 37 de la Ley nº 1545/1985 que, cuando concurren los requisitos en ella mencionados, preceptúa imperativamente como forma jurídica la de contrato de trabajo, forma ésta que, conforme a la práctica habitual, revisten los servicios prestados por los guías turísticos en las condiciones establecidas en dicho artículo?

2) En caso afirmativo, ¿dicha disposición está justificada por razones del interés general en el mantenimiento de la paz laboral en un sector sensible como es el de los servicios turísticos, en el cual el Estado helénico, como país turístico, tiene un interés razonable y justificado en intervenir por vía normativa?»

Sobre la primera cuestión

6 De la resolución de remisión resulta que la primera cuestión pretende esencialmente que se determine si constituye un obstáculo, en el sentido del artículo 59 del Tratado, una normativa de un Estado miembro que, al obligar a las partes a adoptar la forma jurídica de contrato de trabajo, impide que las agencias de viajes y turismo, independientemente de dónde estén establecidas, celebren, en el marco de la realización de los programas turísticos organizados por ellas en dicho Estado miembro, un contrato de prestación de servicios con un guía turístico titular de una autorización para ejercer allí su profesión.

7 Con carácter preliminar, procede observar que las actividades de los guías turísticos pueden ejercitarse bajo dos regímenes distintos. Una agencia de viajes puede utilizar los guías que estén a su servicio, pero puede también contratar guías turísticos independientes. En este último supuesto, el servicio es prestado por el guía turístico a la agencia de viajes y constituye una actividad realizada a cambio de una remuneración en el sentido del artículo 60 del Tratado (véase la sentencia de 26 de febrero de 1991, Comisión/Grecia, C-198/89, Rec. p. I-727, apartados 5 y 6).

8 Procede recordar igualmente que el artículo 59 del Tratado se aplica no sólo cuando el que presta el servicio y el que lo recibe residen en Estados miembros diferentes, sino también en todos los supuestos en que un prestador ofrezca sus servicios en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en que está establecido, cualquiera que sea el lugar en que estén establecidos los destinatarios de dichos servicios (sentencia Comisión/Grecia, antes citada, apartados 8 a 10).

9 Procede, pues, examinar en primer lugar si una normativa como la del litigio principal puede afectar, en los casos contemplados por el artículo 59, al derecho a la libre prestación de servicios de los guías turísticos independientes procedentes de otro Estado miembro.

10 A este respecto, la SDX sostiene que dicha normativa sólo se aplica a los guías turísticos establecidos en Grecia, habida cuenta de que está destinada únicamente a aquellos que estén autorizados para ejercer allí dicha profesión. Afirma que, de la sentencia Comisión/Grecia, antes citada, se deduce que dicha autorización, que supone la posesión de un título, no puede ser exigida a los guías turísticos procedentes de otro Estado miembro cuando acompañan a un grupo de turistas por Grecia.

11 No cabe aceptar esta argumentación.

12 El mero hecho de que los guías turísticos procedentes de otro Estado miembro no precisen dicha autorización cuando acompañan a un grupo de turistas por Grecia no permite llegar a la conclusión de que no puedan tener interés, para mejorar su formación, en adquirir dicho título y en obtener de este modo la autorización para ejercer allí la profesión. En tal supuesto, la normativa les es aplicable.

13 De ello se deduce que dicha normativa puede afectar al derecho a la libre prestación de servicios de los guías turísticos independientes procedentes de otro Estado miembro cuando sean titulares de una autorización para ejercer la profesión en el primer Estado y ofrezcan sus servicios para la realización de programas turísticos organizados en este Estado por agencias de viajes y turismo, cualquiera que sea el lugar en que dichas agencias estén establecidas dentro de la Comunidad.

14 Procede examinar seguidamente si una normativa como la del litigio principal constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios de los guías turísticos independientes procedentes de otros Estados miembros.

15 Ha quedado acreditado que dicha normativa se aplica indistintamente a todos los guías turísticos autorizados.

16 Sin embargo, el artículo 59 del Tratado no sólo exige eliminar toda discriminación por razón de la nacionalidad en perjuicio de quien presta servicios, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando la restricción puede prohibir u obstaculizar de otro modo las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos (sentencia de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, apartado 12).

17 Es preciso señalar que dicha normativa, al calificar imperativamente de contrato de trabajo, en el sentido del Derecho nacional, la relación de prestación de un guía turístico en el marco de la realización de programas turísticos en dicho Estado, priva al guía turístico procedente de otro Estado miembro de la facultad de ejercer su actividad de forma independiente en el primer Estado miembro.

18 En consecuencia, dicha normativa constituye un obstáculo a la libertad de los guías turísticos procedentes de otros Estados miembros de prestar tales servicios de forma independiente.

19 Por lo tanto, procede responder a la primera cuestión que constituye un obstáculo, en el sentido del artículo 59 del Tratado, una normativa de un Estado miembro que, al obligar a las partes a adoptar la forma jurídica de contrato de trabajo, impide que las agencias de viajes y turismo, independientemente de dónde estén establecidas, celebren, en el marco de la realización de los programas turísticos organizados por ellas en dicho Estado miembro, un contrato de prestación de servicios con un guía turístico titular de una autorización para ejercer allí su profesión y procedente de otro Estado miembro.

Sobre la segunda cuestión

20 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si dicho obstáculo puede estar justificado por razones de interés general relativas al mantenimiento de la paz laboral en un sector sensible como es el de las prestaciones de servicios turísticos, en el cual la República Helénica, como país turístico, tiene un interés razonable que justifica su intervención por vía normativa.

21 Con arreglo a reiterada jurisprudencia, la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado destinatario. En particular, las restricciones deben ser adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no deben ir más allá de lo necesario para su consecución (sentencias de 25 de julio de 1991, Säger, antes citada, apartado 15; Gouda y otros, C-288/89, Rec. p. I-4007, apartados 13 a 15; de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, apartado 32, y de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, apartado 37).

22 Por lo que se refiere a la cuestión de si el mantenimiento de la paz laboral puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique la normativa del litigio principal, de la resolución

de remisión se desprende que ésta fue adoptada para resolver los conflictos que existían desde hacía mucho tiempo entre los guías turísticos y las agencias de viajes y turismo, y evitar así que el turismo, y por consiguiente la economía del país, sufriese consecuencias negativas. A este respecto, el propio Gobierno helénico indicó en la vista que la adopción de la normativa tenía por finalidad el buen funcionamiento de la economía nacional.

23 Pues bien, el mantenimiento de la paz laboral, como medio para poner término a un conflicto colectivo y evitar así que un sector económico, y por consiguiente la economía de un país, sufra las consecuencias negativas de tal conflicto, debe ser considerado un objetivo de naturaleza económica que no puede constituir una razón de interés general que justifique una restricción de una libertad fundamental garantizada por el Tratado (véase la sentencia Gouda y otros, antes citada, apartado 11).

24 Por otra parte, como destacó el Abogado General en el punto 66 de sus conclusiones, ninguna de las partes que han presentado observaciones en el presente procedimiento ha afirmado que, para mantener la paz laboral, fuera necesario restringir, en el marco de la realización de los programas de actividades turísticas organizados en Grecia por las agencias de viajes y turismo, el ejercicio de su actividad, de forma independiente, por parte de los guías turísticos procedentes de otros Estados miembros.

25 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión que tal normativa no puede estar justificada por razones de interés general relativas al mantenimiento de la paz laboral como medio de poner término a un conflicto colectivo y de evitar así que un sector económico, y por consiguiente la economía del país, sufra las consecuencias negativas de tal conflicto.

Decisión sobre las costas

Costas

26 Los gastos efectuados por el Gobierno helénico y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

Parte dispositiva

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

(Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Symvoulio Epikrateias mediante resolución de 7 de noviembre de 1995, declara:

1) Constituye un obstáculo, en el sentido del artículo 59 del Tratado CE, una normativa de un Estado miembro que, al obligar a las partes a adoptar la forma jurídica de contrato de trabajo,

impide que las agencias de viajes y turismo, independientemente de dónde estén establecidas, celebren, en el marco de la realización de programas turísticos organizados por ellas en dicho Estado miembro, un contrato de prestación de servicios con un guía turístico titular de una autorización para ejercer allí su profesión y procedente de otro Estado miembro.

2) Tal normativa no puede estar justificada por razones de interés general relativas al mantenimiento de la paz laboral como medio de poner término a un conflicto colectivo y de evitar así que un sector económico, y por consiguiente la economía del país, sufra las consecuencias negativas de tal conflicto.