CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN
presentadas el 21 de octubre de 1981 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Alfred John Webb reside en el Reino Unido y es director de una sociedad inglesa, International Engineering Services Bureau (UK) Limited. En febrero de 1978, dicha sociedad se dedicaba a la actividad de ceder personal técnico a empresas de los Países Bajos durante períodos determinados. El personal así cedido seguía empleado por la sociedad inglesa y esta última recibía una remuneración por parte de las empresas para las cuales trabajaba su personal. En la época de que se trata, International Engineering Services Bureau (UK) Limited era titular de una licencia expedida en el Reino Unido conforme a la Employment Agencies Act (Ley relativa a las agencias de colocación) de 1973. Ni la sociedad ni el Sr. Webb eran titulares de una licencia neerlandesa.

La legislación vigente en los Países Bajos era la Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (Ley relativa a la cesión de mano de obra) de 31 de julio de 1965 (Stb. 379, en su versión modificada por la Ley de 30 de junio de 1967, Stb. 377). El artículo 1 de dicha Ley define esta actividad como la cesión de mano de obra a otra persona a título oneroso, para la realización en la empresa de esta última de un trabajo que se efectúa habitualmente en ella, sin que exista un contrato de trabajo con dicha empresa. La letra a) del apartado 1 del artículo 2 prevé la creación de un régimen de licencias. Un «algemene maatregel van bestuur» o Real Decreto, de fecha 10 de septiembre de 1970, Stb. 410, adoptado de conformidad con la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley de 31 de julio de 1965, prohíbe la cesión de mano de obra por toda persona que no sea titular de una licencia expedida por el ministro de Asuntos Sociales. El artículo 6 de la Ley de 31 de julio de 1965 establece que la licencia sólo puede denegarse cuando existen razones para temer que la cesión de mano de obra por parte del solicitante pueda perjudicar las buenas relaciones en el mercado laboral o que no se garanticen suficientemente los intereses de los trabajadores de que se trata.

El 27 de abril de 1978, el Sr. Webb fue condenado por el Economische Politierechter (Juez de delitos económicos) del Arron-

* Lengua original: inglés.

dissementsrechtbank de Amsterdam a pagar tres multas por estar implicado en la cesión de mano de obra a empresas neerlandesas, a cambio de una remuneración, sin ser titular de una licencia expedida por el ministro de Asuntos Sociales. Dicho órgano jurisdiccional le condenó subsidiariamente a penas de privación de libertad. Tales condenas y sentencia fueron confirmadas por el Gerechtshof de Amsterdam, tras lo cual el Sr. Webb apeló ante el Hoge Raad. Ante dicho órgano jurisdiccional (al igual que anteriormente ante el Gerechtshof), invocó los artículos 59 a 62 del Tratado CEE. Alegó, en particular, que quien es titular de una licencia expedida en un Estado miembro para la cesión de mano de obra en el mismo no puede ser obligado a cumplir los requisitos exigidos para la concesión de una licencia en otro Estado miembro, en el que cede mano de obra, si su licencia fue expedida en el primer Estado miembro en condiciones semejantes a las que se aplican en el Estado en que se efectuó la cesión de mano de obra y si el primer Estado miembro ejerce un control adecuado sobre el ejercicio de sus actividades.

A la luz de estas alegaciones, el Hoge Raad planteó tres cuestiones al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE. Mediante la primera cuestión, pregunta:

«1) El concepto de "servicios" que figura en el artículo 60 del Tratado CEE, ¿incluye también la cesión de mano de obra a efectos del párrafo inicial y de la letra b) del apartado 1 del artículo 1 de la "Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten"?»

A tenor del artículo 60 del Tratado CEE, se entiende por «servicios» a efectos del Tratado las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas. La Clasificación internacional tipo, por industrias, de todas las ramas de la actividad económica (CITI), establecida por la Oficina Estadística de las Naciones Unidas (Estudios estadísticos, serie M, nº 4, Rev. 1, Nueva York, 1958), incluye a las agencias de colocación en el grupo 839, bajo la rúbrica «Servicios prestados a las empresas no clasificados en otro lugar». Dicha Clasificación se adoptó en el Programa general para la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios (DO 1962, 2/32; EE 06/01, p. 3). Es «parte integrante de los actos comunitarios de que se trata»: véanse las sentencias Van Wesemael (asuntos acumulados 110/78 y 111/78,↔ Rec. 1979, pp. 35 y ss., especialmente p. 50). La Directiva 67/43/CEE del Consejo, de 12 de enero de 1967, relativa a la realización de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para actividades concretas (DO 1967, 10, p. 140; EE 06/01, p. 69) establece, en la letra a) del apartado 2 del artículo 3, una lista de servicios prestados a las empresas, no clasificados en otro lugar, incluidos en el grupo 839 CITI, a los que se aplica la Directiva. La primera actividad de la lista es la de las «agencias de colocación privadas». En la sentencia Van Wesemael (Rec. 1979, p. 49), el Tribunal de Justicia, en un asunto relativo a una agencia de colocación de

artistas del espectáculo, declaró que «la actividad de que se trata en el presente caso debe calificarse de prestación de servicios».

Me parece claro que los «servicios» contemplados en el artículo 60 del Tratado incluyen los servicios de cesión de mano de obra, tal como están definidos en la legislación que menciona el Hoge Raad en su primera cuestión.

No obstante, el Gobierno francés ha alegado que, sin perjuicio de las consideraciones a las que se ha hecho referencia, las actividades de las agencias de colocación privadas constituyen servicios de naturaleza excepcional. No dudo de que las agencias de colocación, en particular las que se ocupan del trabajo temporal, presentan determinadas características que las distinguen de la mayoría del resto de los servicios enumerados en la CITI, dado que sus actividades pueden tener una incidencia considerable en cuestiones de política laboral nacional, regional o sectorial, en el papel y el funcionamiento de las oficinas nacionales de empleo y en las relaciones laborales. Estas características explican que en todos los Estados miembros de la Comunidad, a excepción de Luxemburgo y Grecia, existan legislaciones que establecen un control de las actividades de tales agencias o que incluso las prohíben, como es el caso de Italia. También explican las disposiciones que figuran en el Convenio sobre las Agencias Retribuidas de Colocación (revisado en 1949), Convenio nº 96 de la OIT, que fue ratificado por siete Estados miembros de la CEE y al que hizo referencia el Gobierno francés. En mi opinión, las características excepcionales de las agencias de colocación privadas no tienen incidencia alguna sobre la respuesta que debe darse a la primera cuestión del Hoge Raad. No obstante, afectan a la respuesta que debe darse a las demás cuestiones de dicho órgano jurisdiccional.

A la luz de las observaciones presentadas por los Estados miembros que intervienen en este procedimiento y por la Comisión, considero oportuno analizar conjuntamente las cuestiones segunda y tercera. Mediante dichas cuestiones, el Hoge Raad pregunta:

«2) En caso de respuesta afirmativa, ¿impide el artículo 59 del Tratado –siempre o únicamente en determinadas circunstancias– que un Estado miembro en el que esta prestación de servicios esté sujeta a licencia –requisito previsto para poder denegar dicho título cuando existen razones para temer que la cesión de mano de obra por parte del solicitante de la licencia pueda perjudicar las buenas relaciones en el mercado laboral o que, por esta causa, los intereses de los trabajadores de que se trata no queden suficientemente garantizados– obligue a cumplir dicho requisito a cualquiera que realice una prestación de servicios de esta naturaleza y esté establecido en otro Estado miembro?

3) ¿En qué medida modifica la respuesta a la segunda cuestión el hecho de que el agente económico extranjero que realiza esta prestación de servicios sea titular, en el Estado en que está estableci-

do, de una licencia que le permite realizarla en dicho país?»

Durante la vista, el Gobierno alemán ha alegado que la finalidad de los artículos 59 a 66 del Tratado CEE no es la de suprimir todas las restricciones a la libre prestación de servicios, sino simplemente asegurar que los extranjeros y los nacionales reciben el mismo trato. Un motivo similar ha sido alegado por el Gobierno danés, cuyo Agente afirmó que el artículo 59 del Tratado CEE se aplica o, en cualquier caso, produce efectos directos, sólo respecto a las normas nacionales que crean una discriminación entre los prestadores de servicios por razón de su nacionalidad o del lugar de establecimiento. Si fuera correcta, esta alegación respondería directamente a las cuestiones segunda y tercera del Hoge Raad, ya que no parece que la Ley de 31 de julio de 1965 imponga una restricción basada en la nacionalidad de los titulares de la licencia. Tampoco exige, tal como se explicó durante la vista, que los titulares de licencias estén establecidos en los Países Bajos, sino solamente que tengan una oficina o dirección administrativa en dicho país donde puedan examinarse los documentos oportunos. Es cierto que el principio de no discriminación está expresamente mencionado en el párrafo tercero del artículo 60 y en el artículo 65 del Tratado CEE. El Tribunal de Justicia se ha referido a dicho principio en repetidas ocasiones en las sentencias que ha dictado en la materia, en particular en las sentencias Van Binsbergen (33/74,↔ Rec. 1974, pp. 1299 y ss., especialmente p. 1309); Coenen (39/75,↔ Rec. 1975, pp. 1547 y ss., especialmente p. 1555); Koestler (15/78,↔ Rec. 1978, pp. 1971 y ss., especialmente p. 1980); Van Wesemael , antes citado (asuntos acumulados 110/78 y 111/78, p. 52), y Debauve (52/79,↔ Rec. 1980, pp. 833 y ss., especialmente p. 856). Además, el Programa general para la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios pretende la supresión de «toda prohibición u obstáculo a las actividades no asalariadas del prestador que consista en un trato diferenciado del mismo con relación a los nacionales propios».

No obstante, en mi opinión, el ámbito de aplicación del artículo 59 no debe quedar limitado de esta manera. Un análisis de los artículos 59 a 66 del Tratado CEE revela que, aunque la discriminación por razón de la nacionalidad o del lugar de establecimiento constituye, a falta de justificación por motivos tales como el orden público, la prueba concluyente de que existe una «restricción» a efectos del artículo 59, dicha discriminación no constituye el elemento esencial o exclusivo de tal restricción. Esto se deduce implícitamente del artículo 65, que establece que «En tanto no se supriman las restricciones a la libre prestación de servicios, cada uno de los Estados miembros aplicará tales restricciones, sin distinción de nacionalidad o residencia [...]»

Pienso que esta conclusión queda corroborada por el tenor literal de las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Van Binsbergen y Coenen, antes citados, en las que se declaró que las restricciones que deben ser suprimidas con arreglo a los artículos 59 y 60 incluyen «todas las exigencias impuestas al prestador de un servicio, *en particular* por razón de su nacionalidad

o en virtud de la circunstancia de que no tenga residencia permanente en el Estado donde se ejecuta la prestación, que no sean aplicables a las personas establecidas en el territorio nacional *o que puedan prohibir o dificultar de otro modo las actividades de quien presta servicios»* (el subrayado es mío). Además, esta conclusión queda corroborada por la sentencia Van Wesemael, en las páginas 52 a 55, en la que el Tribunal de Justicia declaró que «cuando el ejercicio de la actividad de colocación de que se trata está supeditado, en el Estado en que se realiza la prestación, a la expedición de una licencia y al control de las autoridades competentes, dicho Estado no puede [...] imponer a los prestadores establecidos en otro Estado miembro [...] cumplir dichos requisitos [...] cuando el prestador, establecido en otro Estado miembro, posee en él una licencia expedida en condiciones comparables a las exigidas por el Estado en el que se realiza la prestación y si sus actividades están sujetas, en el primer Estado, a un control adecuado de toda actividad de colocación, sea cual fuere el Estado miembro destinatario de la prestación». El carácter comparable de los requisitos para la concesión de una licencia en el Estado en que está establecido el prestador y en el Estado en que se prestan los servicios, así como el análisis del carácter adecuado del control carecerían de importancia si la única consideración pertinente fuera la existencia o la falta de discriminación, por razón de la nacionalidad o del lugar de establecimiento, en la normativa nacional aplicable.

El Agente del Gobierno danés ha alegado, además, que en la sentencia Debauve el Tribunal de Justicia desestimó el argumento, formulado en dicho asunto por el Abogado General Sr. Wagner y en el caso de autos por la Comisión, según el cual el artículo 59 no sólo incluye las restricciones que implican una discriminación, sino también otras restricciones que pueden obstaculizar el ejercicio de las actividades del prestador de los servicios. Considero que esta afirmación supone una interpretación demasiado amplia de los términos utilizados por el Tribunal de Justicia en la sentencia Debauve. En dicho asunto, la empresa reclamaba el derecho a prestar un servicio (consistente en la transmisión por cable de programas de televisión que contenían anuncios publicitarios) en un Estado miembro en el que dicho servicio estaba prohibido, basándose en que su prestación era legal en el Estado en que el prestador estaba establecido y a partir del cual se transmitían los anuncios. En este contexto, el Tribunal de Justicia declaró que la prohibición vigente en el Estado miembro en el que se recibían los programas no quedaba afectada por los artículos 59 y 60 del Tratado CEE, en la medida en que se aplicara sin distinción por motivos de nacionalidad o del lugar de establecimiento. No obstante, en el presente asunto, se reclama el derecho a prestar un servicio en un Estado miembro en el que la actividad está sujeta a la expedición de una licencia, con el fundamento de que el prestador del servicio es titular de una licencia expedida en el Estado en que reside. En efecto, ello implica la afirmación de que debería existir un sistema de reconocimiento mutuo de las licencias previstas por la Ley, al igual que debe existir un sistema de reconocimiento mutuo de cualificaciones conforme a los artículos 57 y 66 del Tratado o, en otras palabras, que la agencia que desea extender sus actividades a toda la Comunidad no

debería quedar sujeta a normativas y controles administrativos similares en diferentes Estados. Esta alegación no puede ser desestimada sobre la base de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Debauve, que no se refería a la duplicidad de controles administrativos.

En apoyo de sus alegaciones, el Agente del Gobierno danés ha citado varias sentencias del Tribunal de Justicia en asuntos referentes a la libertad de establecimiento. No obstante, como observó el Abogado General Sr. Mayras en el asunto Van Binsbergen, en las páginas 1316 y 1317, existe una diferencia fundamental entre el establecimiento y la prestación de servicios. Esta diferencia consiste en que un profesional establecido en un Estado miembro distinto de aquel del que es nacional está sujeto, por este mismo hecho, a la Ley del país de acogida, que puede imponerle las mismas condiciones y controles que exige a sus propios ciudadanos, mientras que el prestador de servicios sigue sometido al control del Estado en que está establecido y puede sustraerse al control de las autoridades nacionales del país donde se prestan los servicios. Además, la obligación de obtener una licencia en las mismas condiciones que los nacionales o residentes del Estado afectado puede constituir un obstáculo mayor respecto a la prestación de servicios que respecto al establecimiento, como por ejemplo cuando el coste del procedimiento hace que no sea rentable, salvo que se haga con regularidad, que una persona o empresa establecida en otro Estado miembro responda a las necesidades de sus clientes en el Estado que impone dicha obligación. No considero que los asuntos relativos al derecho de establecimiento respondan de forma concluyente a estas cuestiones.

En consecuencia, en mi opinión, la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad supone algo más que la supresión de las discriminaciones por razones de nacionalidad o del lugar de establecimiento y se extiende a la eliminación de todos los obstáculos a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad, a excepción de los que están protegidos por los artículos 55 a 58 y 66.

Por otra parte, de las anteriores sentencias del Tribunal de Justicia se deduce claramente que, si se interpreta correctamente, el artículo 59 no impone a los Estados miembros una prohibición absoluta de exigir determinados requisitos a aquellas personas que desean prestar servicios en su territorio y que están establecidos en otro Estado miembro. Dichos requisitos pueden prever la obligación de obtener una licencia, sin perjuicio de las salvedades que el Tribunal de Justicia ha indicado. Es evidente que las facultades del Estado miembro para exigir tales requisitos, así como que se obtenga una licencia, deben quedar estrictamente definidas, ya que, de lo contrario, se correría el riesgo de que la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad fuera ilusoria.

Pienso que las sentencias antes mencionadas establecen que un Estado miembro puede exigir a una persona establecida en otro Estado miembro que obtenga una licencia

antes de prestar servicios en el primer Estado miembro, pero únicamente si se reúnen dos requisitos. En primer lugar, los requisitos para la concesión de la licencia deben ser, *mutatis mutandis,* los mismos que los que se exigen para la concesión de una licencia a las personas establecidas o residentes en dicho Estado miembro y que desean prestar tales servicios. En segundo lugar, los requisitos para la concesión de la licencia deben estar «motivados por la aplicación de normas profesionales y que responden al interés general» y resultar «objetivamente necesarios para garantizar la observancia de las normas profesionales» (sentencia Van Wesemael, antes citada, p. 52) o ser objetivamente necesarios para proteger a las personas afectadas por la prestación de servicios. En la medida en que tales objetivos estén cubiertos por los requisitos impuestos al prestador de servicios y de una vigilancia adecuada en el Estado miembro en el que está establecido, no es necesario ni está objetivamente justificado exigirle determinados requisitos a través de la obligación de obtener una licencia en otro Estado miembro.

Al analizar si la imposición de requisitos y la concesión de una licencia son necesarias y están objetivamente justificadas, de forma que sean compatibles con el Tratado (y no consideradas como obstáculos a la prestación de servicios entre Estados miembros), procede examinar lo que es necesario en el Estado miembro afectado, dado que lo que es necesario en un Estado miembro (que establece sus propios requisitos para la prestación de servicios) puede no ser adecuado o justificado, o incluso oportuno, teniendo en cuenta las necesidades de otro Estado miembro. Las observaciones presentadas por los Estados miembros en el presente asunto revelan los factores económicos, sociales y políticos afectados por la prestación de servicios de carácter temporal, así como los distintos problemas que se plantean en las presentes circunstancias en los diferentes Estados miembros. Son particularmente interesantes las explicaciones facilitadas por el Gobierno de los Países Bajos respecto a las razones por las que fue adoptado el sistema vigente en dicho país.

En este contexto, procede tomar en consideración las características particulares del servicio que consiste en la cesión de mano de obra temporal, cuya importancia destacó el Agente del Gobierno francés. Como demuestra el informe del Profesor Blanplain y del Sr. Drubigny, «*Le travail temporaire dans les pays de la CEE*», Estudio de la Comisión nº 79/52, abril de 1980, existen divergencias considerables entre las legislaciones nacionales aplicables en la materia. Parece que las actividades de este tipo están totalmente prohibidas en Italia, conforme a la Ley nº 1369, de 23 de octubre de 1960, mientras que en Luxemburgo y Grecia no existe legislación específica; en Francia, se exige que las agencias de colocación temporal estén registradas ante las autoridades y depositen una fianza que garantice el pago de los salarios de los trabajadores, mientras que en los otros seis Estados miembros, la actividad está sujeta a licencia [o a «agréation» (autorización), en el caso de Bélgica]. Según este informe, los requisitos para la expedición de las licencias varían ampliamente: en algunos casos, se expiden automáticamente o cuando se reúnen determinados requisitos objetivos; en otros, las autori-

dades administrativas disponen de una cierta discrecionalidad. Además, existen diferencias sustanciales entre las legislaciones nacionales que regulan las consecuencias de la expedición de una licencia. En algunos Estados miembros, el empleo de mano de obra temporal se permite únicamente en determinados sectores económicos (como en el caso de Dinamarca, que permite su utilización en los sectores del comercio y las oficinas y despachos), mientras que en otros Estados miembros, o en ciertas partes de los mismos, el empleo de mano de obra temporal está prohibido en sectores determinados (por ejemplo, en el sector de la construcción en Bélgica y en ciertas partes de los Países Bajos).

Corresponde al órgano jurisdiccional nacional decidir si los requisitos que se pretenden imponer, además de los exigidos en el Estado de establecimiento y la exigencia de una licencia están objetivamente justificados, en el sentido de la sentencia Van Wesemael.

El hecho de haber obtenido una licencia del Estado en que está establecida la persona que desea prestar servicios en otro Estado miembro (que es el objeto de la tercera cuestión) no es, en mi opinión, más que uno de los aspectos del problema general. Esta licencia es el vehículo a través del cual se imponen los requisitos y se ejerce el control por parte del Estado miembro en que dicha persona está establecida. La cuestión pertinente es la de si tales requisitos y control garantizan de forma adecuada lo que es objetivamente necesario en las circunstancias vigentes en el segundo Estado miembro. El criterio sigue siendo la necesidad y no la conveniencia o la preferencia. Por una parte, el mero hecho de que esta persona sea titular de una licencia expedida en un Estado miembro, que le autoriza a prestar servicios en dicho Estado miembro (o incluso en otro Estado miembro, en las mismas condiciones que en aquel en el que se expidió la licencia) no es decisivo. En caso contrario, tal decisión podría dar lugar a una discriminación contra las agencias locales, en el sentido de las observaciones del Agente del Gobierno danés. Por otra parte, si los requisitos que legítimamente se puede pretender imponer a través de una licencia en el Estado en que deben prestarse los servicios están suficientemente cubiertos por una licencia concedida por el Estado de establecimiento (y pueden ser aplicados y controlados de forma adecuada), no se justifica el exigir que se obtenga una licencia adicional en el Estado en que deben prestarse los servicios. Si los requisitos exigidos por ambas licencias son «los mismos» o si las licencias son «comparables», utilizando la terminología empleada en el asunto Van Wesemael, no se justifica la exigencia de una segunda licencia. El hecho de estar exento de la obligación de obtener tal licencia no produce una discriminación contra las agencias locales.

El saber si los requisitos son los mismos o son comparables dependerá de un análisis de todas las circunstancias. El Juez nacional deberá preguntar a cada persona física o empresa que desee prestar servicios si está en condiciones de demostrar, mediante la presentación de una licencia expedida en otro Estado miembro, que reúne cada uno de los requisitos impuestos en el Estado en

que deben prestarse los servicios, a efectos de la expedición de toda licencia exigida para la cesión de mano de obra en el sector o la región de dicho Estado de que se trate y en el momento de que se trate.

En el presente asunto, los motivos por los que puede denegarse una licencia están explícitamente enumerados en la segunda cuestión del Hoge Raad. Las autoridades neerlandesas competentes pueden denegar la licencia si la cesión de mano de obra por parte del solicitante puede perjudicar las buenas relaciones en el mercado laboral o si los intereses de los trabajadores no quedan suficientemente garantizados. Parece que, jurídicamente, estos objetivos pueden quedar incluidos en el «interés general» al que se refirió el Tribunal de Justicia en el asunto Van Wesemael. En consecuencia, el Juez nacional debe determinar, de hecho, si la expedición de una licencia al Sr. Webb o a su empresa en el Reino Unido prueba que el solicitante reúne los requisitos exigidos por la legislación neerlandesa y si dichos requisitos obedecen, en realidad, a las exigencias del «interés general». Sin perjuicio de las normas aplicables en materia de prueba, habrá de apreciar los diferentes requisitos a que está sujeta la concesión de una licencia en el Reino Unido, tales como la idoneidad del solicitante, las personas implicadas en las actividades de la agencia y la idoneidad de los locales de esta última, y analizar el efecto de la observación formulada por el Gobierno del Reino Unido respecto a que las consideraciones como las que figuran en la Ley de 31 de julio de 1965 «no permitirían a la autoridad competente para expedir licencias en el Reino Unido, es decir el Secretary of State, sustraerse a la obligación de conceder una licencia, dado que no concurre ninguno de los motivos de denegación enunciados en el apartado 3 del artículo 2 de la Employment Agencies Act de 1973».

Ante el Hoge Raad, el Sr. Webb se opuso a la tesis del Gerechtshof, según la cual las licencias solicitadas en el Reino Unido deben ser concedidas o denegadas, o concedidas con determinados requisitos que responden a las exigencias del mercado laboral en dicho país, de forma que tales licencias de ninguna manera se expiden necesariamente en condiciones comparables a las que pueden ser decisivas en los Países Bajos. El Sr. Webb afirmó que la libre prestación de servicios significa, en un caso como el de autos, que ya no puede tomarse en consideración ningún mercado nacional. Dejando de lado la cuestión de si la concesión de licencias en el Reino Unido se basa en las exigencias del mercado laboral en dicho país, considero que su alegación equivale a afirmar que un Estado miembro no puede supeditar la expedición de una licencia a requisitos relativos a un mercado laboral nacional, dado que ahora existe un mercado comunitario de trabajo y de servicios. Parece que este argumento implica consecuencias aún más amplias, dado que será difícil encontrar una justificación para mantener la facultad de los Estados miembros de prohibir la cesión de mano de obra temporal, totalmente o en regiones o sectores concretos, en función de las condiciones locales, si dichos Estados no pueden adoptar la medida de menor alcance, de restringir dicha actividad mediante licencia, en función de las mismas condiciones. Una medi-

da nacional no discriminatoria puede ser considerada como un obstáculo a esta libertad cuando constituye un impedimento particular a la prestación de servicios entre Estados miembros (como en el caso de la obligación de obtener una licencia, que exige que el prestador de servicios incurra en gastos o sufra inconvenientes cuando presta servicios en un Estado miembro distinto del suyo, o cuando la licencia supone una duplicación de otra de la que el mismo prestador es titular en otro Estado miembro). Una simple diferencia entre las legislaciones nacionales relativa a las circunstancias en que pueden prestarse servicios de un tipo concreto, que tiene su origen en las diferencias entre los mercados laborales en la totalidad o en ciertas partes de los Estados, no constituye, necesariamente, un impedimento de esta naturaleza.

Por estas razones, considero que las cuestiones planteadas por el Hoge Raad deben responderse de la siguiente forma:

1) El concepto de «servicios» que figura en el artículo 60 del Tratado CEE incluye la cesión de mano de obra a otra persona, a cambio de una remuneración, para la realización en la empresa de esta última de un trabajo que se efectúa habitualmente en la misma, sin que exista un contrato de trabajo con dicha empresa.

2) El artículo 59 del Tratado CEE no impide que un Estado miembro (dicho Estado) mantenga en vigor una normativa que sólo permite que los servicios del tipo descrito en el apartado anterior sean prestados por una persona establecida en otro Estado miembro si ésta es titular de una licencia expedida por las autoridades competentes de dicho Estado (licencia que puede ser denegada si existen motivos razonables para temer que la cesión de mano de obra por parte del solicitante pueda perjudicar las buenas relaciones en el mercado laboral o que los intereses de los trabajadores no queden suficientemente garantizados) siempre que a) se exija el mismo requisito a las personas establecidas en dicho Estado, y b) toda persona establecida en otro Estado miembro quede exenta de la obligación de obtener dicha licencia cuando pueda demostrar, presentando una licencia expedida en el Estado miembro en que está establecida o por cualquier otro medio, que cumple todas las exigencias que, de otro modo, le serían impuestas en el Estado en que deben prestarse los servicios y que se puede garantizar adecuadamente el cumplimiento de tales exigencias.