

# La Directiva 2020/1057 sobre desplazamiento de trabajadores en el sector de transporte por carretera. Primeros pasos de una regulación necesaria y esperada

The Directive 2020/1057 on posting of workers in the road transport sector. First steps of a necessary and expected regulation

Juan Pablo Parra Gutiérrez

*Inspector de Trabajo y Seguridad Social*

*Investigador en formación del Programa de Derecho y Economía de la Escuela Internacional de Doctorado CEU (CEINDO)*

Recibido: 6/3/2023

Aceptado: 22/3/2023

doi: 10.20318/labos.2023.7640

*Resumen:* El artículo expone las principales características de la respuesta normativa dada a nivel europeo y nacional a las necesidades que el sector de transporte por carretera tenía respecto a los trabajadores desplazados en el marco de una prestación transnacional de servicios. En segundo lugar, se exponen las principales formas de cooperación en esta área entre las autoridades laborales y de transporte, españolas y europeas, con especial atención a la Autoridad Laboral Europea.

*Palabras clave:* Desplazamiento de trabajadores, transporte por carretera, empresas buzón, Autoridad Laboral Europea.

*Abstract:* The article explains the main features of the normative response that, at European and national level, has been given as a response to the needs that the road transport sector had regarding the posting of workers in the framework of a transnational provision of services. Secondly, the article presents the main forms of cooperation in this area between labour and transport authorities, both national and European. Special attention is paid to the European Labour Authority.

*Keywords:* Posting of workers, road transport, letterbox companies, European Labour Authority.

## 1. Una pequeña anécdota que nos recuerda la importancia del transporte terrestre

Más allá de los conflictos en el transporte ocurridos recientemente, los seguidores más veteranos de Bruce Springsteen recordarán un concierto en Barcelona en julio de 1992, que estuvo a punto de cancelarse por una huelga de camioneros franceses. El concierto se

celebró gracias a unos equipos de sonido alquilados de urgencia en Mataró, que sustituyeron a los que estaban bloqueados en la frontera<sup>1</sup>. Que ni el “Boss” pudiera escapar a las vicisitudes del transporte por carretera transnacional deja dos cosas muy claras a quienes no tienen un contacto frecuente con este sector: una que existe un mercado único del transporte en la Unión Europea y otra que dicho mercado es muy sensible a las, en un sentido amplio, cuestiones sociales que se puedan suscitar en su seno.

En el presente estudio analizaremos los últimos pasos dados por las legislaciones europea y nacional para mejorar el control del cumplimiento por las empresas de transporte por carretera de las normas laborales y de ordenación de dicha actividad, con especial atención al desplazamiento de trabajadores y al fenómeno de las llamadas “empresas buzón”. Asimismo, repararemos en la notable intensificación de la cooperación administrativa tanto nacional como europea en este ámbito, culminada con la creación de Autoridad Laboral Europea, que contribuyen a una mejor aplicación de estas normas.

## 2. La necesidad de regular el desplazamiento de trabajadores en el transporte por carretera

El establecimiento de un mercado común para el transporte y el diseño de una política que lo sostenga y desarrolle ha estado presente desde la gestación del Tratado de Roma<sup>2</sup>. Esta política de transporte, en lo que se refiere al transporte por carretera, ha abordado cuestiones tanto de ordenación como sociolaborales, lo que no ha evitado que en el campo del desplazamiento sea uno de los sectores más polémicos<sup>3</sup>.

Dadas sus especiales características, el análisis de las cuestiones sociales de este sector exige tener en cuenta una serie de aspectos.

En primer lugar, el transporte por carretera es uno de los sectores que verdaderamente puede calificarse como estratégico y “motor” de la economía europea<sup>4</sup>, porque es el que hace posible la libre circulación de personas y de mercancías en un mercado único. En segundo lugar y mientras el vehículo autónomo no pase de la fase de prototipo, el

<sup>1</sup> CARNICERO, RAÚL, 2018. Bruce Springsteen y España. En *RockFM.fm*. Disponible en [https://www.rockfm.fm/al-dia/noticias/bruce-springsteen-espana-20180922\\_455234](https://www.rockfm.fm/al-dia/noticias/bruce-springsteen-espana-20180922_455234) [consulta: 19 de marzo de 2023].

<sup>2</sup> El “Informe Spaak” realizó el análisis fundamental de las posibilidades y necesidades del futuro Mercado Común, como paso previo a la creación de la Comunidad Económica Europea. El Capítulo IV del Título II (sobre el Mercado Común) se dedicó al transporte. COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL CREADO POR LA CONFERENCIA DE MESSINA. Informe de los Jefes de Delegación a los Ministros de Asuntos Exteriores. Bruselas, 21 de abril de 1956. Disponible en [cvce.eu](http://www.cvce.eu), [https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/1c8aa583-8ec5-41c4-9ad8-73674ea7f4a7/dee61d43-7dc3-4383-a3dc-eb1e9f2e78db/Resourcess#52a08e74-02f5-4912-a667-2ea34b9dcdea\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/1c8aa583-8ec5-41c4-9ad8-73674ea7f4a7/dee61d43-7dc3-4383-a3dc-eb1e9f2e78db/Resourcess#52a08e74-02f5-4912-a667-2ea34b9dcdea_en&overlay) [consulta: 19 de marzo de 2023].

<sup>3</sup> RIESCO-SANZ, ALBERTO, GARCÍA LÓPEZ, JORGE, MAIRA VIDAL, MARÍA DEL MAR, *Desplazamiento de trabajadores en la Unión Europea. El caso del transporte por carretera*, Albacete, Bomarzo, 2018, pág. 13.

<sup>4</sup> LLOBERA VILA, MIREIA, Aplicación de la Directiva 96/71/CE y el Reglamento 593/2008 en el sector transporte: ley laboral aplicable y mecanismos administrativos de control en materia de seguridad, En TOSCANI GIMÉNEZ, DANIEL Y ALEGRE NUENO, MANUEL (Dir.), *Seguridad vial de los trabajadores*, Albacete, Bomarzo, 2017, pág. 173.

transporte exige que al menos un trabajador (por cuenta propia o ajena) acompañe al propio servicio. En último lugar, la alta movilidad de estos trabajadores en un mercado único (con la consiguiente dificultad de control de las autoridades laborales y de transporte) puede ser germen de fraude y abuso, tanto de la legislación de transportes como de la legislación laboral y de seguridad social.

Se configura así en este sector un verdadero “cruce de caminos”, en el que confluyen normas de diversos órdenes para dar una regulación completa y coherente al trabajo en el sector del transporte por carretera.

Para abordar las cuestiones sociales derivadas del transporte por carretera, la Comisión Europea puso en marcha en 2017 el llamado “Mobility Package 1”, compuesto por tres normas<sup>5</sup>: una con el objeto de combatir las llamadas “empresas buzón”<sup>6</sup>, otra sobre tiempo de conducción y descanso<sup>7</sup>, y una tercera sobre desplazamiento de trabajadores en el sector del transporte por carretera, la Directiva (UE) 2020/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y por la que se modifican la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento (UE) n° 1024/2012 (“Directiva 2020/1057”)<sup>8</sup>, sobre la que centraremos nuestra atención.

### **3. La insuficiencia de la directiva 96/71 de desplazamiento de trabajadores para regular los desplazamientos en el transporte por carretera y la aprobación de la directiva 2020/1057**

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 (“Directiva 96/71”) es la norma europea que regula las condiciones laborales de aquellos trabajadores que tienen que desplazarse temporalmente para prestar un servicio desde el Estado donde normalmente trabajan hasta el Estado donde su empresario debe ejecutar un encargo<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> EURWORK - European Observatory of working life, 2020. Mobility Package. En *eurofound.europa.eu*. Disponible en <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/mobility-package> [consulta: 19 de marzo de 2023].

<sup>6</sup> Reglamento (UE) 2020/1055 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1071/2009, (CE) n° 1072/2009 y (UE) n° 1024/2012 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector del transporte por carretera. DO L 249, de 31.07.2020, pág. 17-32.

<sup>7</sup> Reglamento (UE) 2020/1054 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 561/2006 en lo que respecta a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n° 165/2014 en lo que respecta al posicionamiento mediante tacógrafos. DO L 249 31.07.2020, pág. 1-16.

<sup>8</sup> DO L 249, de 31.7.2020, pág. 49-65.

<sup>9</sup> DO L 18, de 21.1.1997, pág. 1-6.

Además del fenómeno de las llamadas “empresas buzón” (que también abordaremos) la movilidad de los conductores de transporte por carretera en el Mercado Único puede amparar la comisión de fraude y abuso de las normas laborales y de seguridad social respecto a los desplazamientos de trabajadores en este sector.

Para afrontar esos riesgos, la Directiva 2020/1057, como adaptación de la Directiva 96/71 al transporte, establece el marco legal por el que determinadas operaciones de transporte por carretera deben considerarse desplazamiento de trabajadores. Por ejemplo, si una empresa de transportes española realiza un cabotaje en Alemania<sup>10</sup>, el conductor estará desplazado y prestando un servicio en ese país de forma homologable a la prescrita por la Directiva 96/71. En este caso, mientras dura el cabotaje existirá un desplazamiento y se deberán aplicar al conductor las condiciones de trabajo previstas en el artículo 3.1 de la Directiva 96/71, entre ellas el salario vigente en ese país. La elusión de estas condiciones de trabajo constituye, como en el caso de las empresas buzón, un quebranto tanto de la leal competencia como de los derechos de los trabajadores.

Aunque sus primeros borradores excluían a los conductores de transporte internacional<sup>11</sup>, la Directiva 96/71 es indudablemente aplicable al transporte por carretera, pues la única actividad que está excluida de su ámbito es la del personal navegante de la marina mercante (artículo 1.2).

Dadas las carencias de la Directiva 96/71 para controlar las condiciones laborales de los desplazados, puestas especialmente de manifiesto tras las ampliaciones de la Unión en los años 2004 y 2007, se aprobó una norma accesoria, la Directiva 2014/67<sup>12</sup>, cuyo objeto era la garantía del cumplimiento de la Directiva 96/71.

Con fundamento en la mención que el artículo 9.1.b) de la Directiva 2014/67 hace al control de la documentación de los trabajadores desplazados móviles del sector transporte, en 2016 las autoridades francesas aprobaron la llamada “Ley Macron”<sup>13</sup>. Al amparo de esta norma, se comenzaron a realizar controles y a exigir documentos de forma exhaustiva

---

<sup>10</sup> El cabotaje es aquella operación de transporte en virtud de la que se realiza una carga y una descarga en un Estado que no es el de establecimiento de la empresa transportista. Las reglas de cabotaje se regulan en los artículos 8 a 10 del Reglamento (CE) n° 1072/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009 por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera. DO L 300, de 14.11.2009, pág. 72-87.

<sup>11</sup> COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de directiva del Consejo relativa al desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios. COM91 (231) final, 1 de agosto de 1991, pág. 14.

<sup>12</sup> 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/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n° 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (“Reglamento IMI”). DO L 159 de 28.5.2014, pág. 11-31.

<sup>13</sup> Décret n° 2016-418 du 7 avril 2016 adaptant le titre VI du livre II de la première partie du code du travail aux entreprises de transport détachant des salariés roulants ou navigants sur le territoire national et modifiant le code des transports. DO 84, de 9 de abril de 2016.

a los conductores que transitaban por Francia<sup>14</sup>, práctica a la que se sumaron Alemania y Austria. Dada la desproporción de los controles efectuados, la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra cada uno de estos Estados entre los años 2015 y 2017<sup>15</sup>.

La actitud de estos países pone de manifiesto que existía un riesgo evidente de que cada Estado adoptara sus propias medidas de control, que convertirían al transporte internacional en Europa en una inadmisibles gymkana. En este contexto, en mayo de 2017 la Comisión Europea presentó una propuesta de directiva sobre desplazamiento de trabajadores en el transporte por carretera<sup>16</sup>.

En 2019, avanzada ya la negociación de esta propuesta de directiva, la sentencia *Dobersberger* supuso un pequeño sobresalto<sup>17</sup>, en tanto suscitó algunas dudas sobre la aplicabilidad de las normas de desplazamiento al transporte internacional (esta decisión abordaba el transporte ferroviario), que fueron despejadas cuando la sentencia *FNV* (sobre transporte por carretera) confirmó dicha sujeción, más si tenemos en cuenta que cuando se dictó la sentencia *FNV*, la Directiva 2020/1057, reguladora del desplazamiento de trabajadores en el transporte por carretera, ya había sido publicada<sup>18</sup>.

#### 4. Principales características de la regulación del desplazamiento de conductores

La Directiva 2020/1057 es una de las normas más complicadas que el laboralista pueda afrontar, a pesar de lo cual intentaremos exponer de manera comprensible sus principales características, así como las de la norma española de transposición.

Debemos advertir también que la Directiva 2020/1057, además del desplazamiento de trabajadores, aborda cuestiones de ordenación del transporte, en tanto modifica ciertas cuestiones de la Directiva 2006/22, sobre las condiciones en las que las autoridades deben realizar los controles del cumplimiento de los tiempos de conducción y descanso, así como del tacógrafo<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Un muy buen análisis de los efectos en el Mercado Interior de la Ley Macron se contiene en CASCALES MORENO, FERNANDO JOSÉ, Medidas nacionales unilaterales versus quiebra del mercado interior. La “Ley Macron”, *Tráfico y seguridad vial*, Las Rozas, Wolkers Kluwer, nº 209, 2016.

<sup>15</sup> CHATZILAOU, KONSTANTINA, Directive 2020/1057 du 15 juillet 2020: quelle protection pour les chauffeurs routiers détachés?, *Droit ouvrier*. Montreuil (Francia), Confédération Général du Travail, nº 874, 2021, pág. 379.

<sup>16</sup> VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ, MANUEL, La transposición al ordenamiento español del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 (*lex specialis*) sobre desplazamientos en el sector del transporte internacional por carretera. *Laborum. Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Murcia, Ediciones Laborum, nº 31, 2022, pág. 245-246.

<sup>17</sup> FOTINOPOULOU BASURKO, OLGA, ¿Inaplicación de la directiva de desplazamiento a los trabajadores del tren Eurostar?: Reflexiones a propósito de la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2019, asunto C-16/18, caso *Dobersberger*. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Iustel, nº 56, 2020, pág. 598. Este artículo se refiere a la STJUE de 19 de diciembre de 2019 (asunto C-16/18, *Dobersberger*).

<sup>18</sup> STUJE de 1 de diciembre de 2020 (asunto C-815/18, *FNV*). Como se ha señalado anteriormente, la Directiva 2020/1057 es de 15 de julio del mismo año.

<sup>19</sup> Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre las

Las reglas de desplazamiento de trabajadores de la Directiva 2020/1057 se transpusieron al Derecho español mediante el Real Decreto-ley 3/2022 que<sup>20</sup>, entre otras cuestiones, incorporó un Capítulo V a la Ley 45/1999<sup>21</sup>, sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios (en adelante, “LDT”) titulado “Normas especiales para los conductores en el transporte por carretera”.

*a) La relación de la Directiva 2020/1057 con las normas generales de desplazamiento*

Desde su primer borrador, la Directiva 2020/1057 se concibió como una *lex specialis* de la Directiva 96/71 para el transporte por carretera de mercancías y viajeros<sup>22</sup>, calificación que ha terminado por convertirse en la denominación común de esta norma<sup>23</sup>. La redacción final de la norma (artículo 1.1) dispone que la Directiva 2020/1057 contiene las *normas específicas sobre determinados aspectos de la Directiva 96/71/CE con respecto al desplazamiento de los conductores*, sin determinar de una manera clara la relación entre estas dos normas.

Esta indefinición de la Directiva 2020/1057 ha sido, a nuestro juicio, satisfactoriamente resuelta en España, por cuanto el artículo 18.1 de la LDT dispone con absoluta claridad que *El resto de disposiciones de la presente ley serán de aplicación en lo no previsto en este capítulo y en tanto no se opongan al mismo*.

---

condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos (CE) nº 561/2006 y (UE) nº 165/2014 y la Directiva 2002/15/CE 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 L 102, de 11.04.2006, pág 35-44.

<sup>20</sup> Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras. BOE de 2 de marzo.

<sup>21</sup> Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. BOE del 30.

<sup>22</sup> COMISIÓN EUROPEA, Commission staff working document. Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) 561/2006 as regards minimum requirements on maximum daily and weekly driving times, minimum breaks and daily and weekly rest periods and Regulation (EU) 165/2014 as regards positioning by means of tachographs, Part 1/2, SWD(2017) 186 final, pág. 4.

<sup>23</sup> VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ, MANUEL, La transposición al ordenamiento español..., *op.cit.* pág. 243 y PRÉFET DE LA RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE AZUR, 2022, Détachement de salariés dans le transport routier : entrée en vigueur de la “Lex specialis”. En *paca.dreets.gouv.fr*. Disponible en <https://paca.dreets.gouv.fr/Detachement-de-salaries-dans-le-transport-routier-entree-en-vigueur-de-la-lex> [consulta: 19 de marzo de 2023].

### *b) El ámbito de aplicación*

El artículo 18.1 de la LDT (1.2 de la Directiva 2020/1057) sólo se aplica a los desplazamientos de conductores realizados en los términos de su artículo 2.1.1º.a), es decir, los desplazamientos en los que una empresa ejecuta un contrato de prestación de servicios para un cliente en un Estado distinto al de su establecimiento<sup>24</sup>.

Los otros dos supuestos de desplazamiento del artículo 2.1.1º de la LDT (movimientos intragrupo de trabajadores y puestas a disposición por ETTs) se siguen regulando por el régimen general de desplazamientos, aunque los trabajadores desplazados sean conductores de transporte terrestre.

Los desplazados objeto del Capítulo V de la LDT han de ser conductores por cuenta ajena, bien de vehículos de transporte por carretera de mercancías bien de pasajeros. No se fija un peso mínimo para el vehículo, por lo que las normas son aplicables a los conductores de cualquier vehículo dedicado a estas actividades.

### *c) La “traducción” de los casos generales de desplazamiento de trabajadores al transporte por carretera*

Para el conjunto de sectores de actividad, el artículo 2.1.1º.a) de la LDT (1.3.a) de la Directiva 96/71) dispone como situación básica de desplazamiento en el marco de una prestación transnacional de servicios:

*El desplazamiento de un trabajador por cuenta y bajo la dirección de su empresa en ejecución de un contrato celebrado entre la misma y el destinatario de la prestación de servicios, que esté establecido o que ejerza su actividad en España*

Este mandato precisa una adecuación a la esencia móvil y la complejidad de las operaciones del transporte internacional. La adaptación se basa en gran medida en el principio del “vínculo suficiente”<sup>25</sup>, en cuya virtud para que exista un desplazamiento en el ámbito del transporte es necesario que exista una relación con un mínimo contenido entre el conductor, el servicio prestado y el territorio del Estado miembro de acogida.

Sobre la base de este principio, el artículo 19 (mercancías) y 20 (viajeros) de la LDT declaran que no hay desplazamiento en los siguientes casos:

- Transporte internacional bilateral, es decir, el realizado entre el Estado de establecimiento de la empresa y España, o viceversa.

<sup>24</sup> Debe tenerse en cuenta que el mismo artículo 18.1 de la LDT declara que el artículo 3.3 de la LDT no es de aplicación a los conductores desplazados, es decir, aunque el desplazamiento sea menor a ocho días (que es lo normal en el transporte por carretera) serán aplicables a los conductores desplazados las normas en materia de salarios y vacaciones anuales.

<sup>25</sup> Considerando 9 de la Directiva 2020/1057 y sentencia *Dobersberger*, apartado 33.

- Determinadas operaciones adicionales a transportes internacionales bilaterales. La norma considera excesivamente rígido no poder aprovechar el espacio libre que pueda quedar en el remolque o en el autobús durante un transporte bilateral<sup>26</sup>, de manera que no se consideran desplazamiento algunas operaciones de carga y/o descarga durante dicho transporte, siempre que no constituyan cabotaje<sup>27</sup>.
- Paso en tránsito por un Estado, esto es, sin realizar cargas o descargas.
- Transportes iniciales o finales en operaciones de transporte combinado<sup>28</sup>.

Por el contrario, el artículo 21 de la LDT dispone que sí hay desplazamiento de trabajadores en los siguientes casos.

- Cabotaje.
- Transporte no bilateral, esto es, la operación que ni se inicia ni termina en el Estado de establecimiento de la empresa y no es parte de una operación de transporte bilateral, por ejemplo, un transporte realizado por una empresa belga con inicio en Portugal y final en Francia. La mención al transporte no bilateral no se recoge expresamente en el articulado de la Directiva 2020/1057<sup>29</sup>, pero el legislador español la incluyó expresamente en el artículo 21 de la LDT. Con esta mención se refuerza la seguridad jurídica tanto “informativa” para quienes van a operar en España como “punitiva”, en tanto un acta de infracción debe recoger el precepto supuestamente infringido, tal y como prescribe el artículo 53.1.b) de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (“LISOS”)<sup>30</sup>.
- Las operaciones adicionales a transportes bilaterales realizadas más allá de las excepciones previstas en los artículos 19 y 20 de la LDT.

Pues bien, en estos casos en los que existe desplazamiento, a los conductores se les aplicarán todas las condiciones de trabajo previstas en el artículo 3.1 de la LDT, entre las que debemos destacar el salario.

<sup>26</sup> Con escaso rigor, porque los cabotajes constituyen desplazamiento, pero de forma muy ilustrativa se ha llamado a estas operaciones adicionales “minicabotajes”. LAFUMA, Emmanuelle. Directive 2020/1057: les opérations de transport soustraites au droit dérogatoire de détachement. *Droit Ouvrier*, Montreuil (Francia), Confédération Général du Travail, n° 874, 2021, pág. 386.

<sup>27</sup> De manera muy simplificada, el artículo 19.1 de la LDT no considera desplazamiento la realización de una operación adicional de carga y/o descarga (insistimos en que no debe ser un cabotaje) a la ida de un transporte bilateral internacional o dos a la vuelta si no se utilizó esta opción a la ida. Para el transporte de viajeros, la exclusión (artículo 20.1 de la LDT) ampara una operación adicional a la ida y otra a la vuelta.

<sup>28</sup> A nivel europeo, el transporte combinado se regula en la Directiva 92/106/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros. DO L 368, de 17.12.1992, pág. 38-42

<sup>29</sup> El Considerando 12 de la Directiva 2020/1057 hace referencia a los transportes no bilaterales como caso de desplazamiento, pero no lo traslada al articulado.

<sup>30</sup> Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. BOE del 8.

*d) Requisitos administrativos y de control*

La Directiva 2020/1057, además de fijar los casos de desplazamiento, armoniza la burocracia de la movilidad de los conductores en la Unión Europea. Los artículos 22 y 23 de la LDT transponen al Derecho español la lista cerrada de requisitos administrativos y medidas de control que, de forma resumida, son:

- La obligación de efectuar, siempre e independientemente de la duración del desplazamiento, una comunicación de desplazamiento del conductor a través del interfaz público conectado al sistema de información del mercado interior (“IMI”), al que nos referiremos más adelante, con el siguiente contenido: identificación del transportista, del gestor de transporte<sup>31</sup>, identificación del conductor, fecha del contrato de trabajo y legislación aplicable, fechas del desplazamiento y matrículas de las cabezas tractoras que el conductor pueda conducir.
- La obligación de tener disponible en cabina una copia de la declaración de desplazamiento, una copia del contrato de transporte en virtud del que se realiza el desplazamiento y los datos de tacógrafo.
- La obligación de la empresa de, en caso de ser requerida por la autoridad, enviar a través de IMI la documentación anteriormente señalada, más, en su caso, documentación sobre la remuneración durante el desplazamiento, las nóminas, justificantes del pago de las mismas y la documentación sobre jornada de trabajo.

*e) IMI*

Podemos definir muy sencillamente el Sistema de Información del Mercado Interior, o IMI, como una “red social” para autoridades de los Estados de la Unión Europea, a través de la que intercambian información sobre cuestiones tan variadas como restitución de bienes culturales, cualificaciones profesionales o control de armas de fuego<sup>32</sup>.

Una de las secciones de IMI se dedica a la cooperación administrativa para el control de desplazamiento de los trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios. Gracias a IMI, un inspector de trabajo español que constate la actividad de trabajadores de una empresa portuguesa en España, puede preguntar a la ACT lusa sobre los aspectos que considere necesarios para verificar el adecuado cumplimiento de las

---

<sup>31</sup> El artículo 2.5) del Reglamento 1071/2009 define al gestor de transporte como la persona física contratada por una empresa o, en el caso de que dicha empresa sea una persona física, esa persona o, en su caso, otra persona física designada por dicha empresa mediante un contrato, que dirija de forma efectiva y permanente las actividades de transporte de tal empresa.

<sup>32</sup> IMI se regula en el Reglamento (UE) 1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior y por el que se deroga la Decisión 2008/49/CE de la Comisión (“Reglamento IMI”). DO L 316, de 14.11.2012, pág. 1-11.

normas de desplazamiento (existencia real de la empresa, afiliación de los trabajadores al sistema de seguridad social, etc.).

Dada la eficacia de IMI en los más de diez años que lleva utilizándose<sup>33</sup>, los negociadores de la Directiva 2020/1057 fueron conscientes de su potencial para flexibilizar la gestión de las operaciones y facilitar la cooperación administrativa en un sector en el que la movilidad supone un obstáculo importante para realizar comprobaciones<sup>34</sup>. En el año 2018 se incorporó IMI al texto del proyecto, no sólo como forma de comunicación entre las autoridades europeas, sino también como instrumento para para facilitar a las empresas de transporte la presentación de la comunicación de desplazamiento<sup>35</sup>.

A tal fin, se creó un interfaz público, un “puente” entre las empresas de transporte e IMI, mediante el que las empresas “lanzan” de una vez la comunicación a todos los Estados por los que vayan a transitar sus conductores. Para evitar tener que hacer una comunicación por cada operación de transporte que tenga que hacer el conductor, se permite realizar una comunicación que será válida para todos los desplazamientos que se vayan a producir en los seis meses siguientes<sup>36</sup>.

Además de simplificar la presentación de la declaración de desplazamiento, IMI facilita el contacto entre las autoridades laborales y de transporte con las empresas, pues es el canal para realizar las comunicaciones que se efectúen entre unas y otras, con plena garantía de trazabilidad y de protección de datos personales. Por su parte, las autoridades laborales y de transporte tienen acceso a los datos consignados en IMI por las empresas para desarrollar sus funciones de control.

#### *f) Responsabilidad solidaria de la comunicación de desplazamiento*

La Directiva 2020/1057 no quiere que los agentes que operan en el transporte sean cómplices por omisión de situaciones de fraude y abuso, no quieren que “miren para otro lado”, al menos respecto a la comunicación de desplazamiento<sup>37</sup>, para lo que llama a todos los involucrados en una operación de transporte a velar por que se cumpla esa formalidad.

Este mandato se traslada al Derecho español mediante el establecimiento de un deber de vigilancia en el artículo 22.4 de la LDT, por el que los cargadores que contra-

---

<sup>33</sup> De acuerdo con las estadísticas, cada trimestre se realizan aproximadamente 1.000 consultas de IMI. Datos disponibles en [https://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/statistics/2020/10/requests/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/2020/10/requests/index_en.htm). [consulta: 19 de marzo de 2023].

<sup>34</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (SECRETARÍA GENERAL). Documento 12087/17, 12 de septiembre de 2017, pág. 14.

<sup>35</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (SECRETARÍA GENERAL). Documento 5546/18, 29 de enero de 2018, pág. 16.

<sup>36</sup> Artículo 2 del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2179 de la Comisión de 9 de diciembre de 2021 relativo a las funcionalidades de la interfaz pública conectada al Sistema de Información del Mercado Interior para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera. DO L 443, de 10.12.2021, pág. 68-72.

<sup>37</sup> Considerando 9 y Artículo 5 de la Directiva 2020/1057.

ten transporte de forma habitual, los operadores de transporte y los intermediarios de transporte de viajeros, deberán comprobar que el cargador efectivo ha cumplido la obligación de comunicación del desplazamiento. Este deber de vigilancia se apuntala con la declaración de responsabilidad solidaria entre dichos agentes en el caso de no comunicar el desplazamiento, según el nuevo artículo 42.4 de la LISOS<sup>38</sup>.

## 5. Las “empresas buzón”

El Real Decreto-ley 3/2022 ha incorporado a la LISOS dos nuevas infracciones desde hace tiempo reclamadas en la lucha contra las llamadas “empresas buzón”, no sólo en el sector del transporte sino para todos los sectores de actividad. Estas “empresas buzón” constituyen la mayor amenaza tanto a la leal competencia como a los derechos de los trabajadores.

Las empresas buzón (“letterbox companies” en inglés) se constituyen en un Estado con estándares sociales bajos, aplican a sus trabajadores las leyes laborales de ese país y afilian a sus trabajadores en su seguridad social para obtener una ventaja competitiva en los costes salariales<sup>39</sup>. Se trata de una existencia “formal” que no va más allá de un domicilio particular, una gestoría o un casillero en un centro de empresas, pues ésa es la única presencia de la empresa en el Estado de establecimiento.

La actividad de la empresa buzón se despliega desde los Estados “pobres” hacia los Estados “ricos”<sup>40</sup>, de manera que los trabajadores de la empresa buzón apenas tienen contacto con el país de establecimiento, generando un movimiento de mano de obra que, en cierto modo, puede recordar al de las empresas de trabajo temporal<sup>41</sup>. La empresa actúa en Estados con estándares sociales altos para ofrecer precios bajos a expensas de sus costes laborales comparativamente menores, que pueden llegar a suponer el 50 por ciento de la facturación<sup>42</sup>.

La Directiva 2014/67 fijó una serie de criterios para determinar si una empresa realmente estaba establecida donde decía estarlo y si un trabajador prestaba servicios habitualmente donde la empresa decía que lo hacía, que fueron asumidos por el artículo 8.bis de la LDT. Sobre la base de este artículo 8.bis, junto con las reglas de la conocida en el ámbito de seguridad social como “Decisión A2”<sup>43</sup>, las autoridades laborales españolas

---

<sup>38</sup> El artículo 10.3.a) de la LISOS tipifica como infracción muy grave la no presentación de la comunicación de desplazamiento o la ocultación o falsedad en ella.

<sup>39</sup> De acuerdo con las estadísticas, el coste salarial en el año 2021 variaba entre los 7 euros de Bulgaria y los 46 de Dinamarca. EUROSTAT, 2022. Datos disponibles en <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00173/default/table?lang=en> [consulta: 19 de marzo de 2023].

<sup>40</sup> CARRASCOSA HERNÁNDEZ, DOLORES, Ley nacional aplicable (laboral y de seguridad social) al personal de vuelo y la incidencia del desplazamiento en la Unión Europea, en SÁNCHEZ DEL RÍO MORETA, I. (Dir.) *Congreso de Derecho Laboral aéreo solidario por el COVID-19*, 2020, pág. 53.

<sup>41</sup> RIESCO-SANZ, ALBERTO, GARCÍA LÓPEZ, JORGE, MAIRA VIDAL, MARÍA DEL MAR, *Desplazamiento de trabajadores... op. cit.*, pág. 46.

<sup>42</sup> VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ, MANUEL, La transposición al ordenamiento español..., *op.cit.* pág. 245.

<sup>43</sup> Decisión de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social nº

podían realizar un encuadramiento y liquidación de cuotas de seguridad social de dichas empresas y sus trabajadores, pero no era posible sancionarlas.

El Real Decreto-ley 3/2022 termina con esta insuficiencia normativa al introducir en la LISOS dos infracciones muy graves en materia de seguridad social, una para las empresas buzón europeas cuyos trabajadores deberían estar afiliados a la seguridad social española, esto es, las que recibimos en España (artículo. 23.1.l) y otra para las empresas buzón radicadas en España, que deberían afiliar a sus trabajadores en otros Estados de la Unión Europea, o dicho de otra manera, las que enviamos desde España (artículo 23.1.m).

Concluimos el apartado con un caso del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el que se juzgó la actividad de una empresa buzón, que además era del transporte por carretera, la sentencia AFMB<sup>44</sup>. AFMB, empresa establecida en Chipre, celebró con diversas empresas de transporte establecidas en los Países Bajos contratos de gestión de flota en virtud de los cuales, a cambio de una comisión, se comprometía a gestionar por cuenta y riesgo de dichas empresas los vehículos de transporte de mercancías que éstas explotaban en sus actividades. Para conducir las cabezas, AFMB contrató a conductores de Países Bajos mediante un contrato de trabajo chipriota, conductores que, en algunos casos, incluso eran antiguos trabajadores de las empresas cuya gestión ahora llevaba AFMB.

Para poder expedir el certificado acreditativo de que los conductores dependían de la seguridad social de Chipre, AFMB solicitó a la RSVB (institución de seguridad social neerlandesa) un certificado negativo de afiliación. La respuesta de la RSVB fue justo la contraria de la esperada, pues esta institución declaró a los conductores sometidos al sistema de seguridad social de los Países Bajos y les expidió el documento A1.

AFMB impugnó la resolución de la RSVB, procedimiento que terminó en el Tribunal de Luxemburgo. La empresa sostenía que ella era la empleadora de los trabajadores (insistimos, sujeta a las normas de Chipre) porque había celebrado con los conductores el contrato de trabajo y les pagaba la nómina. La RSVB consideraba que el empresario real eran las empresas de transporte neerlandesas que habían contratado a AFMB para que les gestionara la flota. Téngase en cuenta que los trabajadores de AFMB jamás habían estado en Chipre, a pesar de estar afiliados a su sistema de protección social<sup>45</sup>.

El Tribunal de Justicia consideró finalmente que el empresario responsable a efectos de seguridad social es quien *ejerce el poder de dirección efectivo sobre dicho conductor, por cuya cuenta corren de hecho los correspondientes costes salariales y que dispone de la facultad efectiva para despedirlo, y no la empresa con la que el conductor ha celebrado un contrato de trabajo y que figura formalmente en ese contrato como empleador del conductor*<sup>46</sup>.

---

A2, de 12 de junio de 2009, relativa a la interpretación del artículo 12 del Reglamento (CE) no 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la legislación aplicable a los trabajadores desplazados y a los trabajadores por cuenta propia que trabajen temporalmente fuera del Estado competente. DO C 106, de 24.4.2010, págs. 5-8.

<sup>44</sup> STJUE de 16 de julio de 2020 (asunto C-610/18, AFMB).

<sup>45</sup> Sentencia AFMB, apartado 19.

<sup>46</sup> Sentencia AFMB, fallo.

Si bien el caso de AFMB es un tanto especial de empresa buzón, pues en él se produjo una “exportación” de personal desde Países Bajos hasta Chipre y no una contratación inicial en esa isla, se aprecia el elemento clave de estas construcciones jurídicas: residenciar a la mano de obra en Estados con estándares laborales y de seguridad social bajos, para operar íntegramente en Estados con estándares sociales altos.

## **6. El control del cumplimiento de las normas de desplazamiento y empresas buzón. Las inspecciones nacionales y la Autoridad Laboral Europea**

A lo expuesto en materia de desplazamiento de conductores y empresas buzón, debemos añadir que el artículo 2 de la Directiva 2020/1057 aborda el control de los tiempos de conducción y el tacógrafo. La transposición de esta parte de la Directiva ha tenido lugar mediante dos resoluciones de las Inspecciones de Transporte Terrestre (“ITT”) y de Trabajo y Seguridad Social (“ITSS”), en virtud de las que se establecen los procedimientos de control de tiempos de conducción y jornadas de trabajo de los conductores<sup>47</sup>. De manera muy resumida, la resolución de la autoridad de Transporte fija cuántos y cómo se van a realizar los controles de las jornadas de los conductores que debe realizar su Inspección y la resolución del Ministerio de Trabajo incorpora a la ITSS a dichas actividades de control.

### *a) El control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de la Inspección del Transporte Terrestre*

La actuación de la ITSS y de la ITT para el cumplimiento de lo previsto en la Directiva 2020/1057 consolida una colaboración que desde hace tiempo se viene desarrollando entre ambas instituciones para el control del empleo irregular. Las resoluciones mencionadas se suman al Plan de Inspección de Transporte por Carretera<sup>48</sup> y al Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social<sup>49</sup>, que ya preveían actuaciones conjuntas, para las que incluso se ha elaborado un protocolo de actuación<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Resolución de 18 de marzo de 2022, de la Dirección General de Transporte Terrestre, por la que se establecen los controles mínimos sobre las jornadas de trabajo de los conductores en el transporte por carretera. BOE del 22 y Resolución de 6 de mayo de 2022, del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen procedimientos de control de la jornada laboral de conductores en el sector de transportes por carretera, de acuerdo con lo establecido en la Directiva 2020/1057, de 15 de julio. BOE del 19.

<sup>48</sup> El documento se encuentra en la página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana *mitma.gob.es*. Disponible en [https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/plan\\_inspeccion\\_de\\_transportes\\_por\\_carretera\\_2022.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/plan_inspeccion_de_transportes_por_carretera_2022.pdf) [consulta: 19 de marzo de 2023].

<sup>49</sup> Resolución de 11 de abril de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de abril de 2018, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el período 2018-2020. BOE de 19 de abril.

<sup>50</sup> ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 2021. El Organismo Estatal de

El Real Decreto-ley 3/2022 refuerza este marco de cooperación al incluir un apartado 7 en el artículo 16 de la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (“LOSITSS”)<sup>51</sup>, en los siguientes términos:

*Las autoridades competentes en materia de transporte terrestre facilitarán a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la información de que dispongan con trascendencia en el ejercicio de la función inspectora y, en particular, la necesaria para la vigilancia, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de lo previsto en el capítulo V de la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional.*

Aunque las resoluciones que transponen la Directiva 2020/1057 se limitan al control de jornada, los planes estratégicos de las dos Inspecciones ponen el foco en las empresas buzón, cuyo crecimiento en los últimos años ha sido llamativo<sup>52</sup>. Una actuación eficaz contra esta clase de organizaciones requiere, además de una buena coordinación a nivel nacional, del apoyo de las autoridades de los Estados de origen de esas empresas. Este apoyo se encauza desde hace poco a través de la Autoridad Laboral Europea.

#### *b) La Autoridad Laboral Europea*

La actuación de la ITSS sobre las empresas de todos los sectores y la actuación sumada de la ITT para las empresas de transporte ha adquirido una nueva dimensión gracias a la creación en el año 2019 de la Autoridad Laboral Europea (“ALE”), que permitirá superar muchas de las limitaciones del control de movimientos transnacionales de mano de obra<sup>53</sup>.

El artículo 1.2 del Reglamento 2019/1149, que crea la ALE<sup>54</sup>, encarga a esta Institución *ayudar a los Estados miembros y a la Comisión en la aplicación y cumplimiento efectivos de la legislación de la Unión en materia de movilidad laboral en toda la Unión y la coordinación de los sistemas de seguridad social dentro de la Unión.*

El artículo 2 del Reglamento 2019/1149 delimita el concepto de movilidad laboral por referencia a las directivas y reglamentos que la regulan, esto es, su actuación

---

Inspección de Trabajo y S.S. y el Ministerio de Transportes impulsan la lucha contra la competencia desleal en el transporte por carretera. En *mites.gob.es*. Disponible en [https://www.mites.gob.es/itss/web/ca/sala\\_de\\_comunicaciones/Noticias/Archivo\\_Noticias/2021/07/20210723\\_Not\\_Port\\_Web.html](https://www.mites.gob.es/itss/web/ca/sala_de_comunicaciones/Noticias/Archivo_Noticias/2021/07/20210723_Not_Port_Web.html) [consulta: 19 de marzo de 2023].

<sup>51</sup> Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE del 22.

<sup>52</sup> FENADISMER, 2017, Las asociaciones de transportistas se reúnen con los Ministerios de Fomento, Hacienda y Empleo para mejorar el control sobre las “empresas buzón”. En *fenadismer.es*. Disponible en <https://www.fenadismer.es/tag/control-empresas-buzon/> [consulta. 19 de marzo de 2023].

<sup>53</sup> CREMERS, J, The European Labour Authority and rights-based labour mobility, *ERA Forum*, Trier (Alemania), Academia de Derecho Europeo, nº 21, 2020, pág. 23.

<sup>54</sup> Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) nº 883/2004, (UE) nº 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344. DO L 186 de 11.7.2019, pág 21-56.

se asienta en las directivas de desplazamiento, los reglamentos de coordinación de los sistemas de seguridad social, las directivas de libre circulación de trabajadores, la normativa de EURES y las normas sobre transporte por carretera. En este marco, la ALE tiene cuatro objetivos fundamentales:

- a) Información sobre los derechos de los trabajadores relacionados con la movilidad laboral.
- b) Facilitación de la cooperación entre Estados en el control del cumplimiento de la ley.
- c) Mediación en litigios transfronterizos entre Estados.
- d) Apoyo en la cooperación en la lucha contra el trabajo no declarado (este empleo irregular no tiene por qué estar vinculado a movilidad laboral, pues responde a la integración en la ALE de la Plataforma contra el Trabajo no declarado<sup>55</sup>).

De los cuatro objetivos enunciados, todos de gran relevancia, destacamos la facilitación de la cooperación entre Estados en el control del cumplimiento de la ley, cuya medida estrella son las inspecciones concertadas o conjuntas. Si gracias a IMI un inspector de un Estado podía pedir a sus homólogos de otro Estado que realizaran las comprobaciones oportunas, mediante las inspecciones conjuntas un inspector puede viajar a otro Estado y realizar una inspección acompañando a los inspectores locales. Debemos en este punto diferenciar (artículo 8.2 del Reglamento):

- La inspección concertada, que es la realizada simultáneamente en dos o más Estados con respecto a casos relacionados, actuando cada autoridad nacional en su propio territorio y con el apoyo, cuando proceda, del personal de la ALE.
- La inspección conjunta, que es la realizada en un Estado con la participación de las autoridades nacionales de otro o de otros Estados miembros y con el apoyo, cuando proceda, del personal de la ALE.

Es decir, una Inspección puede, bien pedir a otra Inspección que realice las comprobaciones que necesite para su expediente en paralelo al que realiza en su propio país (concertada) o, directamente, enviar a sus funcionarios al otro Estado miembro para que realicen las comprobaciones *de visu* oportunas (conjunta). Esta forma de operar se realizaba de forma habitual en los Estados del BENELUX y, gracias a la ALE (que además asume los costes derivados de dichas inspecciones), este mecanismo se generaliza a todos los Estados miembros<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Entidad creada por la Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016, relativa a la creación de una Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado. DO L 65, de 11.3.2016, pág 12-20.

<sup>56</sup> BOINANGIU, COSMIN, Autoritatea Europeană a Muncii (en. ELA), de la teorie la practică, *Revista Romana de Dreptul Muncii*, Wolters Kluwer, nº 3, 2019, pág. 39.

En esta clase de actuaciones, las autoridades anfitrionas facilitarán a los funcionarios visitantes el estatus jurídico necesario para poder realizar las actuaciones inspectoras. A tal fin, el artículo 13.2 de la LOSITSS fue reformado para contemplar la presencia de funcionarios de otros Estados y de la ALE en las actuaciones inspectoras<sup>57</sup>.

En el concreto caso de las empresas buzón, las inspecciones conjuntas van a ser de gran utilidad, pues a partir de ahora será posible que el funcionario que lleva un expediente compruebe en persona y sobre el terreno del, digamos, “otro Estado” que la empresa consiste únicamente en un domicilio particular o una gestoría, así como que entreviste a las personas que se consideren necesarias para determinar la realidad de la organización y actividad transnacional de la empresa.

En el ámbito del transporte por carretera, no podemos olvidar la intensa actividad formativa desplegada por la ALE para las empresas y autoridades con el objeto de explicar el funcionamiento del interfaz de IMI. Son asimismo destacables las “Roadpol action weeks”, en las que Inspecciones de Trabajo y Transportes de varios Estados son invitadas a realizar controles de carretera en otros Estados, como forma de conocer los métodos de trabajo de sus homólogos en la Unión Europea<sup>58</sup>.

## 7. Conclusión

La iniciativa tomada en 2017 por la Comisión Europea de regular el desplazamiento de trabajadores en el sector del transporte debe juzgarse como necesaria y valiente. Por un lado, existía una realidad tremendamente compleja, no pacífica y fértil para el fraude. Por otro lado, esa realidad había servido de coartada para que algunos Estados (a los que, con el tiempo, indudablemente se hubieran sumado más) entorpecieran la actividad de un gran número de empresas de transporte en el Mercado Único.

La creación de una *lex specialis* para un sector concreto no es una decisión fácil para el gobernante, ya que puede ser vista como un privilegio por los demás sectores y un inconveniente para el sector que recibe esa normativa. No creemos que este efecto se haya producido con la aprobación de la Directiva 2020/1057, por cuanto esta norma, en primer lugar, ha puesto un necesario orden donde no lo había y, por otro lado, ha creado un sistema burocrático razonablemente sencillo (o razonablemente complejo) que, a su vez, da una respuesta eficaz a la dimensión del reto planteado.

---

<sup>57</sup> La reforma fue operada por el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores. BOE del 28.

<sup>58</sup> EUROPEAN ROADS POLICING NETWORK, 2022. European Commission and European Labour Authority Joint ROADPOL Enforcement Operation. En *roadpol.eu*. Disponible en <https://www.roadpol.eu/index.php/roadpol-ec-ela-joint-action> [consulta: 19 de marzo de 2023].

El más que aceptable resultado de la Directiva 2020/1057 nos debe llevar a considerar la extensión del sistema de *lex specialis* a otros ámbitos del transporte, como podría ser el transporte aéreo, cuyas particularidades también son relevantes para la apreciación de desplazamientos de trabajadores.

Por su parte, la creación de la ALE es el reconocimiento de que la movilidad laboral europea constituye una cuestión sumamente compleja, a la que los Estados no pueden responder por sí solos y, en consecuencia, precisa de apoyo institucional y operativo.

Si bien nos hemos centrado en el ámbito inspector, la ALE es un agente tremendamente activo en el fomento de la movilidad laboral europea, motivo por el que consideramos que en un futuro próximo no sólo va a ser una institución relevante en el ámbito comunitario, sino que directamente será una institución más a tener en cuenta en el marco laboral, sumada a la autonómica y estatal. Estamos seguros de que el tiempo nos dará la razón en esta afirmación.

## 8. Bibliografía

- BOINANGIU, COSMIN. Autoritatea Europeană a Muncii (en. ELA), de la teorie la practică, *Revista Romana de Dreptul Muncii*, Wolters Kluwer, nº 3, 2019, pág. 36-39.
- CARRASCOSA HERNÁNDEZ, DOLORES. Ley nacional aplicable (laboral y de seguridad social) al personal de vuelo y la incidencia del desplazamiento en la Unión Europea, en SÁNCHEZ DEL RÍO MORETA, I. (Dir.) *Congreso de Derecho Laboral aéreo solidario por el COVID-19*, 2020, pág. 41-62.
- CASCALES MORENO, FERNANDO JOSÉ, Medidas nacionales unilaterales versus quiebra del mercado interior. La “Ley Macron”, *Tráfico y seguridad vial*, Las Rozas, Wolters Kluwer, nº 209, 2016.
- CHATZILAOU, KONSTANTINA, Directive 2020/1057 du 15 juillet 2020: quelle protection pour les chauffeurs routiers détachés?, *Droit ouvrier*, Montreuil (Francia), Confédération Général du Travail, nº 874, 2021, pág. 378-383.
- CREMERS, J, The European Labour Authority and rights-based labour mobility, *ERA Forum*, Trier (Alemania), Academia de Derecho Europeo, nº 21, 2020, pág. 21-34.
- EURWORK - European Observatory of working life, 2020. Mobility Package. En *eurofound.europa.eu*. Disponible en <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/mobility-package>
- FOTINOPOULOU BASURKO, OLGA, ¿Inaplicación de la directiva de desplazamiento a los trabajadores del tren Eurostar?: Reflexiones a propósito de la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2019, asunto C-16/18, caso Dobersberger, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid, Iustel, nº 56, 2020, pág. 590-623.
- LAFUMA, EMMANUELLE, Directive 2020/1057: les opérations de transport soustraites au droit dérogatoire de détachement, *Droit ouvrier*, Montreuil (Francia), Confédération Général du Travail, nº 874, 2021, pág. 384-389.

- LLOBERA VILA, MIREIA, Aplicación de la Directiva 96/71/CE y el Reglamento 593/2008 en el sector transporte: ley laboral aplicable y mecanismos administrativos de control en materia de seguridad, En TOSCANI GIMÉNEZ, DANIEL y ALEGRE NUENO, MANUEL (Dir.), *Seguridad vial de los trabajadores*, Albacete, Bomarzo, 2017, pág. 173-205.
- RIESCO-SANZ, ALBERTO, GARCÍA LÓPEZ, JORGE, MAIRA VIDAL, MARÍA DEL MAR. *Desplazamiento de trabajadores en la Unión Europea. El caso del transporte por carretera*. Albacete, Bomarzo, 2018.
- VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ, MANUEL, La transposición al ordenamiento español del artículo 1 de la Directiva 2020/1057 (lex specialis) sobre desplazamientos en el sector del transporte internacional por carretera, *Laborum. Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Murcia, Ediciones Laborum, nº 31, 2022, pág. 243-260.