

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

The transposition into Spanish law of Article 1 of Directive 2020/1057 (*lex specialis*) on travel in the international road transport sector

MANUEL VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ *Inspector de Trabajo y Seguridad Social
Jefe de la Unidad de Lucha contra el Fraude en el Trabajo Transnacional en el
OEITSS*

Cita sugerida: VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ, M. "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". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 31 (2022): 243-263.

Resumen

En este artículo se resume y se comenta el contenido de la transposición del Artículo 1 de la Directiva 2020/1057 sobre desplazamientos en el sector de transporte por carretera (*lex specialis*) en el nuevo capítulo V de la Ley 45/1999 mediante el Real Decreto Ley 3/2022. Se hace una descripción de las operaciones de transporte internacional por carretera que se consideran desplazamiento de trabajadores y aquellas que quedan excluidas de esta consideración, se señalan las nuevas obligaciones de comunicación de estos desplazamientos y los sujetos responsables de las mismas y se detallan también otros contenidos de la norma que son de aplicación específica en este sector.

Abstract

This article summarises and comments on the content of the transposition of Article 1 of Directive 2020/1057 on journeys in the road transport sector (*lex specialis*) in the new Chapter V of Law 45/1999 by Royal Decree Law 3/2022. A description is given of the international road transport operations that are considered to be the posting of workers and those that are excluded from this consideration. The new reporting obligations for these postings, and the parties responsible for them are indicated, as well as other contents of the regulation that are specifically applicable to this sector.

Palabras clave

desplazamiento; transporte por carretera; inclusiones y exclusiones; comunicaciones de desplazamiento; sujetos responsables

Keywords

travel; road transport; inclusions and exclusions; travel communications; responsible parties

1. LAS RAZONES PARA ELABORAR UNA “LEX SPECIALIS” SOBRE EL DESPLAZAMIENTO EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE POR CARRETERA

1.1. La insuficiencia de las Directivas de desplazamiento para regular el transporte internacional por carretera

El Art. 1 de la Directiva 2020/1057 ha sido transpuesto al ordenamiento español mediante el Real Decreto Ley 3/2022 de 1 de marzo por el que se reforma, entre otras normas, la Ley 45/1999 sobre desplazamientos en una prestación de servicios transnacional.

Esta Directiva es la norma que regula de forma específica los desplazamientos de trabajadores en este sector. El legislador europeo no ha optado en este caso por hacer una reforma de la Directiva 96/71 sino por elaborar una Directiva específica (*Lex Specialis*) que afecta también a otras áreas de la regulación social del transporte por carretera como el tiempo de conducción y la jornada laboral. En cambio, en la transposición al ordenamiento español se ha optado por hacer una reforma de la Ley 45/1999 que regulaba los desplazamientos de trabajadores en una prestación

transnacional de servicios y que transponía la Directiva 96/71. Esto ha obligado a hacer algunas precisiones en el texto legal de la Ley 45/1999 que no figuran expresamente en la Directiva como se verá más adelante.

A pesar de la evidente singularidad en la movilidad laboral de las personas que prestan servicios en el transporte internacional por carretera, este sector no tenía hasta la aprobación de esta Directiva una regulación especial sobre los desplazamientos.

La Directiva 96/71 solo excluyó de su ámbito a la marina mercante (Art. 2) y la Directiva 2014/67, de desarrollo y aplicación de la anterior, incluso mencionó expresamente en sus disposiciones al transporte por carretera, concretamente en el Art. 9.1.b) al señalar las obligaciones documentales de las empresas que desplazan trabajadores. Decía este precepto que el lugar en el que debería obrar la documentación laboral “en el caso de los trabajadores móviles del sector del transporte” era en “la base de operaciones o el vehículo en el que se presta el servicio”.

Había también otras normas específicas del ordenamiento europeo sobre el transporte como el Reglamento 1072/2009 por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera que en el apartado 17 de su preámbulo señalaba que “las disposiciones de la Directiva 96/71/CE (...), se aplican a las empresas de transporte que efectúan transportes de cabotaje”.

De idéntico modo, el Reglamento 1073/2009 por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses, señalaba en el apartado 11 de su preámbulo que “las disposiciones de la Directiva 96/71/CE (...), se aplican a las empresas de transporte que efectúan actividades de cabotaje”.

Las actividades de cabotaje están reguladas de modo específico en dichos reglamentos. En concreto, el Art. 8 del Reglamento 1072/09 señala que el cabotaje es una operación que puede ser realizada por todo transportista de mercancías por carretera por cuenta ajena que sea titular de una licencia comunitaria.

Según este artículo, la operación de cabotaje consiste en que:

“una vez entregadas las mercancías transportadas en el curso de un transporte internacional entrante, los transportistas de mercancías por carretera (...) estarán autorizados a realizar, con el mismo vehículo o, si se trata de un vehículo articulado, el vehículo de tracción de dicho vehículo, hasta tres transportes de cabotaje consecutivos a un transporte internacional procedente de otro Estado miembro o de un tercer país y con destino al Estado miembro de acogida”.

El Art. 8.2 de dicho reglamento fija unos plazos para hacer el cabotaje:

“la última descarga en el curso de un transporte de cabotaje previa a la salida del Estado miembro de acogida deberá tener lugar **en el plazo de siete días** a partir de la última descarga en el Estado miembro de acogida en el curso del transporte internacional entrante”.

En estas normas se recoge el consenso de los Estados sobre la consideración de las operaciones de cabotaje como desplazamiento, lo cual, de modo implícito, suponía la exclusión del resto de operaciones de transporte de tal consideración y esta manera de interpretar las normas fue durante algún tiempo relativamente pacífica.

1.2. El fraude en el transporte internacional por carretera y la necesidad de controlarlo

Sin embargo, la existencia de un fraude generalizado en cuanto a las condiciones de establecimiento y movilidad de las empresas del sector motivó que algunos Estados miembros tomaran medidas para intentar controlarlo que de hecho suponían una restricción indebida de varias

de las libertades básicas de los tratados europeos como la libre circulación de personas y de mercancías.

El apartado 4 del Preámbulo de la Directiva 2020/1057 señala que las causas que motivan la *lex specialis* son las “lagunas en las disposiciones vigentes” y “las deficiencias en el control de su cumplimiento, como es el caso del uso de empresas buzón”.

Las empresas buzón son aquellas que tienen su sede administrativa en un Estado y desarrollan la práctica totalidad de sus actividades en otro u otros Estados causando una distorsión en la competencia del mercado ya sea por la distinta imposición tributaria de sus actividades, los salarios que tienen derecho a cobrar en este caso los conductores (causando también una lesión a sus derechos laborales) y el distinto sistema público de contribuciones a la seguridad social en cada Estado. El diferencial de costes entre una empresa buzón y otra que sigue las pautas legales puede ser considerable y afectar a más de un 50 por 100 de la facturación en algunos casos.

El apartado 4 del preámbulo de la Directiva apunta también a la existencia de:

“discrepancias entre los Estados miembros en la interpretación, aplicación y ejecución de dichas disposiciones”, lo que supone “una enorme carga administrativa para conductores y transportistas, crea inseguridad jurídica y es perjudicial para las condiciones sociales y laborales de los conductores y para las condiciones de competencia leal aplicables a los transportistas del sector”.

Los problemas en la aplicación de la Directivas de Desplazamiento al Transporte por Carretera, que solamente se apuntan de modo genérico en el preámbulo de la Directiva, se referían a motivos más profundos.

En principio, se mantenía el consenso en cuanto a la consideración de las operaciones de cabotaje como desplazamientos, tal y como apuntaban los preámbulos de los Reglamentos 1071 y 1072 de 2009 pero también había evidentes problemas de control. El cabotaje tiene un límite temporal de 7 días (Art. 8.2 Reg. 1071/2009) y la Directiva 96/71 excluye la aplicación de la legislación sobre salarios y vacaciones a los desplazamientos con una duración inferior a 8 días (Art. 3.2. Directiva 96/71).

En el ordenamiento español se da además la circunstancia de que hay una exclusión general del deber de comunicar el desplazamiento para los casos que no excedan de ocho días (Art. 5.3. Ley 45/1999) y al ser las operaciones de cabotaje siempre inferiores a ese plazo, esto impedía en la práctica cualquier tipo de control administrativo sobre esas actividades.

Por este motivo, algunos Estados como Francia, Alemania, Bélgica e Italia establecieron la obligación, a veces de modo especial para el transporte por carretera, de realizar la comunicación de desplazamiento de manera electrónica desde el primer día de modo separado para las administraciones de cada uno de esos países.

Presumiblemente España iba a emprender el mismo camino según se pudo ver en las enmiendas planteadas a la Ley 45/1999 por la conversión en proyecto de ley del RDL 7/2017 que transponía la Directiva 2014/67, pero debido a los trastornos sufridos por la inestabilidad de los períodos legislativos el proyecto de ley se quedó estancado en la tramitación parlamentaria¹.

Además de esta obligación de comunicación electrónica de los desplazamientos, que afectaba solo a determinados países y que debía realizarse en algunos casos ante supuestos de simple tránsito por su territorio, había que sumar también los distintos procedimientos de examen y

¹ El texto de las enmiendas se puede consultar en [https://www.congreso.es/en/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_m ode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XII&_publicaciones_id_texto=\(BOCG-12-A-7-2.CODI.\)](https://www.congreso.es/en/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_m ode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XII&_publicaciones_id_texto=(BOCG-12-A-7-2.CODI.))

control de la documentación en carretera, diferentes en cada país, incluyendo en ocasiones una obligación de registro de cada vehículo ante las autoridades del país de tránsito.

Tampoco había claridad del régimen aplicable a las distintas operaciones de transporte puesto que había quien consideraba que cualquier tipo de operación de carga o descarga ya suponía una prestación de servicios e incluso también hubo Estados que consideraron que cualquier medio de transporte que circulase por su territorio debía de aplicar las condiciones de trabajo previstas en su legislación laboral de acuerdo con lo previsto en la Directiva 96/71, especialmente en cuanto respecta al salario mínimo².

Estos problemas fueron los que motivaron la intervención de la Comisión Europea y el acercamiento y posterior acuerdo de los Estados para realizar una regulación específica sobre los desplazamientos en el sector del transporte por carretera.

Este consenso tuvo su reflejo en la Directiva 957/2018 (que reformó la Directiva 96/71) en cuyo preámbulo (apartado 15) se decía lo siguiente:

“debido a la elevada movilidad del trabajo en el transporte internacional por carretera, la aplicación de la presente Directiva en ese sector plantea problemas y dificultades jurídicas particulares, que se deben abordar, en el marco del paquete sobre movilidad, mediante normas específicas para el transporte por carretera que también refuercen la lucha contra el fraude y los abusos”.

El Art. 3.3 de la Directiva 957/2018 estableció a este respecto lo siguiente:

“la presente Directiva se aplicará al sector del transporte por carretera a partir de la fecha de aplicación de un acto legislativo que modifique la Directiva 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y que establezca normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de conductores en el sector del transporte por carretera”.

1.3. La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Antes de la aprobación formal de la Directiva, el TJUE dictó la sentencia de 19.12.2019 C-16/18 Asunto *Dobersberger* en el que se trataba de trabajadores al servicio de una empresa húngara en trenes internacionales que realizaban una parte importante de su trabajo en Hungría con excepción de la actividad de servicio a bordo efectuada en el desplazamiento del tren pero que comienzan o terminan su servicio en este Estado miembro y que a juicio del Tribunal no mantienen con el territorio del o de los Estados miembros por los que circulan esos trenes un vínculo suficiente para ser considerados «desplazados», en el sentido de la Directiva 96/71 (apartados 31 y 33).

El Tribunal Europeo señaló en el fallo de la sentencia que “el artículo 1, apartado 3, letra a), de 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, debe interpretarse en el sentido de que no comprende la prestación, (...), en trenes internacionales que circulan por el segundo Estado miembro, cuando estos trabajadores realizan una parte importante del trabajo inherente a tales servicios en el territorio del primer Estado miembro, donde comienzan o terminan su servicio”.

Poco después de la aprobación de la Directiva, el Tribunal de Justicia Europeo dictó otra sentencia de interés, la de 01.12.2020 C-815/18 Asunto *FNV* en la que se decía que no puede considerarse «desplazado», a efectos de la Directiva 96/71:

² Véase como ejemplo de lo sucedido en Alemania esta noticia <https://www.nexotrans.com/noticia/74335/nexotrans/alemania-suspende-la-aplicacion-de-su-salario-minimo-a-los-transportes-en-transito-por-territorio-germano.html>

- A un trabajador que ejerce prestaciones de carácter muy limitado en el territorio del Estado miembro al que es enviado, siguiendo la doctrina del vínculo la sentencia del asunto *Dobersberger*.
- Lo mismo ocurre con el conductor que, en el transporte de mercancías por carretera, se limita a transitar por el territorio de un Estado miembro.
- Otro tanto sucederá con el conductor que únicamente efectúa un transporte transfronterizo desde el Estado miembro de establecimiento de la empresa de transportes hasta el territorio de otro Estado miembro o viceversa (Transporte Bilateral).

Las dos últimas consideraciones van en consonancia con lo que actualmente señala la Directiva 2020/1057 y luego se explicará con más detalle. Sin embargo, la doctrina del vínculo es la que puede presentar potencialmente en casos futuros algún grado de divergencia con una aplicación literal de la regulación establecida en la Directiva.

Señala al respecto esta sentencia, que un trabajador se debe considerar desplazado al territorio de un Estado miembro con arreglo a las citadas disposiciones cuando la ejecución de su trabajo presenta, durante el período limitado en cuestión, un vínculo suficiente con ese territorio y señala al respecto:

“la existencia de un vínculo de este tipo se determina en el marco de una apreciación global de elementos tales como la naturaleza de las actividades realizadas en el territorio en cuestión por el trabajador de que se trate y la intensidad del vínculo de las actividades de ese trabajador con el territorio de cada uno de los Estados miembros en los que opera, así como la parte que las mencionadas actividades en esos territorios representan en el servicio de transporte total”.

La Directiva 2020/1057 ha recogido en su preámbulo la doctrina del vínculo y ha asociado su existencia al desarrollo específico de cada tipo de actividad de transporte estableciendo un régimen propio y diferenciado para el transporte bilateral, el transporte no bilateral, el transporte bilateral con operaciones añadidas de transporte no bilateral y el transporte en tránsito.

Además, la Directiva ha supuesto una aplicación específica de las normas de legislación aplicable a los supuestos de desplazamiento que no presenta exenciones temporales para los desplazamientos de corta duración en cuanto a las cuantías de los salarios y las vacaciones de los conductores y en el que las normas laborales del país de acogida se aplican desde el primer momento.

Por otro lado, se simplifican y facilitan los trámites y controles administrativos a través de una aplicación común de la Comisión Europea (Interfaz de IMI) a través de la cual se realiza la comunicación de los desplazamientos a las autoridades de los Estados y la solicitud de la documentación de las autoridades a las empresas de transporte.

2. EL ÁMBITO DE LA DIRECTIVA 2020/1057

Las normas especiales de la Directiva 2020/1057 que se transponen en el capítulo V de la Ley 45/1999 solo afectan al supuesto de contratación de servicios de empresas en el sector del transporte por carretera, que desplacen trabajadores por cuenta ajena en el ámbito de los estados de la Unión Europea y del Acuerdo del Espacio Económico Europeo.

Por un lado, la Directiva solo afecta al ámbito de las relaciones laborales, es decir, a las personas que trabajan por cuenta ajena y no a las que trabajan por cuenta propia.

Este es el ámbito típico de las normas que regulan el desplazamiento en la Directiva 96/71 y la *lex specialis* de la Directiva 2020/1057 se enmarca en este contexto jurídico que es distinto al de

las normas que regulan el transporte terrestre en la Unión Europea, como los citados Reglamentos 1071/09 y 1072/09 así como los que regulan los tiempos de conducción (Reglamento 561/06) que normalmente abarcan ambos tipos de actividad.

De modo general, el contenido del Art. 1 de la Directiva 2020/1057 y el del capítulo V de la Ley 45/1999 forman parte de la legislación laboral sin perjuicio de que se apliquen ciertas categorías y ciertos principios que son propios de la legislación del transporte por , como se verá más adelante en el examen de las personas o sujetos responsables solidarios de la obligación de comunicar el desplazamiento previstos en el Art. 5 de la mencionada Directiva y el Art. 22.4 de la Ley 45/1999.

En cualquier caso, el ámbito de la normativa especial no cubre a cualquier persona trabajadora por cuenta ajena sino solamente al conductor de vehículos de transporte por carretera. El resto de las personas que puedan acompañar al conductor para realizar otras funciones no están cubiertas por la *lex specialis* sino por las normas generales de desplazamiento de la Directiva 96/71 y en nuestro por los capítulos I a IV de la Ley 45/1999.

Por otro lado, esta regulación especial solo comprende a uno de los supuestos previstos en la Directiva 96/71, que es el de la contratación de servicios a la que se refiere el artículo 2.1.1º. a) de la Ley. No abarca, por tanto, los otros dos supuestos del Art. 2.1.1º. b) y c) que se refieren a los desplazamientos dentro del grupo de empresas y a los desplazamientos de ETT en los que se aplican las normas ordinarias de la Ley 45/1999 (Capítulos I a IV).

3. LAS MODALIDADES DE TRANSPORTE Y SU TRATAMIENTO COMO DESPLAZAMIENTO EN LA DIRECTIVA Y LA LEY DE TRANSPOSICIÓN

La Directiva 2020/1057 y el capítulo V de la Ley 45/1999 establecen qué movimientos del transporte entre Estados pueden considerarse un desplazamiento en los términos previstos por la Directiva 96/71 y cuáles no.

Se sigue para ello la jurisprudencia del TJUE que hace depender esta calificación de la existencia de un “vínculo suficiente” entre el servicio prestado y el territorio de un Estado miembro de acogida.

Teniendo en cuenta este criterio, el nuevo capítulo V de la Ley 45/1999, que comprende los artículos 18 a 25 de dicha norma legal, distingue los diversos tipos de operaciones de transporte, que a continuación se describen, a efectos de conocer su clasificación como actividades que suponen un desplazamiento en los términos de la Directiva 96/71 y aquellas que no tienen esa calificación en los términos que a continuación se describen.

3.1. El transporte bilateral (Art. 19 y 20 Ley 45/1999)

El transporte bilateral es el que se efectúa con recorrido de ida y vuelta entre el Estado miembro en cuyo territorio esté establecida la empresa y el territorio de otro Estado miembro o de un tercer país.

En este caso, se considera que el servicio solo está estrechamente vinculado al Estado miembro de establecimiento y por lo tanto se considera que no hay desplazamiento.

Sin embargo, con el fin de optimizar el viaje, el transportista puede efectuar durante el trayecto del transporte bilateral o al finalizar éste, otras operaciones adicionales para evitar ir o volver con media carga o de vacío.

Estas operaciones adicionales paralelas pueden ser de cabotaje, que son las que se hacen de forma interna dentro de un Estado, u otras operaciones de transporte entre diversos Estados que a continuación se van a examinar.

3.2. Operaciones de cabotaje adicionales al transporte bilateral (Art. 21.1 Ley 45/1999)

Cuando el transportista realiza durante el trayecto de transporte bilateral o al finalizar éste algunas operaciones de transporte adicionales de carga y descarga de las mismas mercancías o pasajeros dentro de un Estado distinto al de establecimiento, se considera que estamos ante un supuesto de transporte de interior o de cabotaje tal como se define en los Reglamentos 1072/2009 (Art. 8, 9 y 10) y 1073/2009 (Art. 14 a 17). Así lo prevé el Art. 21.1 de la Ley 45/1999. En España hay una norma que regula específicamente las acciones de cabotaje en el sector del transporte, se trata de la Orden FOM/2181/2008.

En estos casos se considera que el servicio de transporte está vinculado al territorio del Estado miembro en el que se hace tanto la carga como la descarga y se considera, por tanto, que hay desplazamiento.

3.3. Operaciones adicionales al transporte bilateral (Art. 19, 20 y 21.3 Ley 45/1999)

También es posible que un conductor efectúe otras operaciones adicionales de transporte bilateral durante el viaje de ida y vuelta.

Es decir, que realice durante el trayecto operaciones adicionales de carga y descarga de mercancías o pasajeros siempre que estas tengan lugar entre distintos Estados Miembros y no sean operaciones de tráfico interno dentro de un Estado o cabotaje.

Considera el preámbulo de la Directiva (apartado 10) que “constituiría una restricción desproporcionada a la libertad de prestación de servicios de transporte por carretera transfronterizas si se aplicaran a dichas operaciones adicionales las normas sobre el desplazamiento y, por consiguiente, las condiciones de trabajo y empleo garantizadas en el Estado miembro de acogida”, ya que dichas operaciones tienen por objeto optimizar la gestión del transporte y facilitar, en lo posible, que los vehículos no se desplacen en vacío.

Por lo tanto, dichas operaciones adicionales se pueden llevar a cabo aplicando la legislación laboral del estado de establecimiento, pero la Directiva establece ciertos límites en el número de las operaciones adicionales para seguir estando excluidas de su consideración de desplazamiento.

En concreto, los apartados 3 y 4 del Art. 1 de la Directiva y los Art. 19 y 20 de la Ley 45/1999 señalan que puede hacerse un servicio adicional en el viaje de ida y hasta dos servicios adicionales en el viaje de vuelta en el caso de que no se haya hecho ninguno en el viaje de ida para el transporte de mercancías y un servicio adicional en el viaje de ida y hasta otro más en el viaje de vuelta en el transporte de viajeros. De esta forma, se trata de facilitar al conductor que no tenga que volver de vacío o con media carga hasta el país de establecimiento.

Sin embargo, estas limitaciones dan lugar a que los servicios adicionales durante la operación de transporte bilateral que excedan de los previstos por la Directiva y la ley que la transpone sí se consideren como un desplazamiento, como así lo establece expresamente el Art. 21.3 de la Ley 45/1999.

3.4. El transporte internacional en tránsito (Art. 19.3 y 20.3 Ley 45/1999)

Hay otro supuesto específico que se prevé en la Directiva y en el capítulo V de la Ley 45/1999 (Arts. 19.3 y 20.3) para excluirlo de la consideración de desplazamiento. Se trata del transporte internacional en tránsito, el cual sucede cuando el medio de transporte solamente atraviesa el territorio de un Estado miembro sin cargar o descargar mercancías o sin recoger o dejar pasajeros.

Se considera en el preámbulo de la Directiva (apartado 11) que en este caso no hay un vínculo significativo entre las actividades del conductor y el Estado miembro por el que transita y,

por lo tanto, no se consideran desplazamiento sin que incidan en esta calificación las paradas que se realicen durante el viaje, por ejemplo, por motivos de higiene.

3.5. El transporte internacional no bilateral (Art. 21.2 Ley 45/1999)

Se consideran en todo caso desplazamiento las operaciones de transporte internacional no bilateral que se lleven a cabo al margen de las operaciones de transporte bilateral.

Estas operaciones se caracterizan por el hecho de que el transporte se lleva a cabo entre dos Estados Miembros y en ninguno de ellos se encuentra establecida la empresa de transporte.

Los transportes no bilaterales se encuentran sujetos a las normas del capítulo V de la Ley de acuerdo con lo previsto en el Art. 21.2 de la Ley 45/1999 y el considerando (13) del preámbulo de la Directiva que señala al respecto:

“Las operaciones de transporte internacional no bilateral se caracterizan por el hecho de que el conductor efectúa un transporte internacional fuera del Estado miembro de establecimiento de la empresa que realiza el desplazamiento. De este modo, los servicios realizados están más vinculados con los Estados miembros de acogida de que se trate que con el Estado miembro de establecimiento. En estos casos, solo se requieren normas sectoriales específicas por lo que respecta a los requisitos administrativos y las medidas de control”.

Por lo tanto, estas operaciones están sujetas igualmente a la obligación de comunicación del desplazamiento prevista en el Art. 22.1 de la Ley 45/1999, las obligaciones de control documental de los Art. 23 y 24, así como la aplicación de la legislación española prevista en el Art. 3 de la Ley 45/1999 en los términos previstos por el Art. 18.1 de esta Ley.

4. LAS COMUNICACIONES DE DESPLAZAMIENTO DE LOS CONDUCTORES DE TRANSPORTE POR CARRETERA

Como ya se ha anticipado, la regulación de la *lex specialis* supone la aplicación de un régimen especial para las comunicaciones de desplazamiento distinto al previsto con carácter general para los desplazamientos en el Art. 9.1 de la Directiva 2014/67 y el Art. 5 de la Ley 45/1999.

La regulación de estas comunicaciones se encuentra en el Artículo 22 de la Ley 45/1999 (que es transposición del Art. 1.11.a) de la Directiva 2020/1057) y en el Reglamento de ejecución (UE) 2021/2179 de la Comisión Europea 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 del modo que se examina a continuación.

4.1. El Régimen de las Comunicaciones en la Interfaz IMI

El Sistema IMI (Internal Market Information System) es un sistema para la intercomunicación entre autoridades de los Estados Miembros de información sobre ciertos aspectos del funcionamiento del Mercado Único como es el desplazamiento de trabajadores. A raíz de la Directiva 2020/1057, se ha creado el Interfaz de IMI que en cambio sirve para el intercambio de comunicaciones entre las empresas que desplazan trabajadores del transporte internacional por carretera y las autoridades competentes de los Estados para el control y vigilancia de dichos desplazamientos.

De acuerdo con lo dispuesto en el Art. 2 del Reglamento de Ejecución de la Comisión, la Interfaz pública multilingüe conectada al IMI ofrecerá, en particular, las siguientes funcionalidades técnicas a los transportistas:

1) El Registro en la aplicación de la empresa en la aplicación

El transportista (o empresa de transportes) tiene la posibilidad de crear una cuenta para acceder de forma segura al área reservada al transportista y de este modo, la propia aplicación permite el registro de la empresa de transportes sin necesidad de utilizar certificados digitales expedidos por las autoridades como suele suceder en los trámites ante las administraciones públicas españolas.

Se garantiza el registro adecuado de la actividad del usuario, y de este modo las anotaciones y comunicaciones que se hagan quedarán guardadas en la aplicación y serán accesibles para la empresa que la utilice.

En la cuenta se van a registrar los datos del transportista, los usuarios autorizados, el gestor de transporte y los conductores desplazados.

2) La gestión de las declaraciones de desplazamiento

En la aplicación se registra la información de las comunicaciones con el contenido que se detalla en el siguiente apartado. Estas comunicaciones solo se refieren a la empresa, al conductor, al período, al vehículo y al tipo de transporte y las mismas tienen una vigencia mínima de un día y máxima de seis meses.

La información proporcionada en la declaración de desplazamiento puede modificarse en cualquier momento con el fin de mantenerla actualizada. Se puede descargar una copia de una declaración de desplazamiento en formato electrónico y en un formato que permita su impresión y así mismo también se puede renovar o retirar en cualquier momento.

La comunicación se dirige a través de la aplicación de Interfaz de IMI de forma genérica a las autoridades del Estado por el que una empresa de transporte estima que probablemente va a hacer operaciones de transporte que puedan tener la calificación de desplazamiento durante un período mínimo de un día y máximo de seis meses.

Es decir, estas comunicaciones no se corresponden necesariamente con desplazamientos concretos y reales del medio de transporte sino con desplazamientos que es probable que puedan producirse durante un período de tiempo no inferior a un día ni superior a seis meses por los vehículos de una empresa de transporte a un determinado Estado Miembro.

De este modo, las anotaciones de la empresa en la aplicación actúan más a modo de registro de la empresa, el vehículo y el conductor en el interfaz de IMI para el supuesto hipotético y eventual de que realice un desplazamiento a un país determinado que como una genuina comunicación de desplazamiento detallando el servicio concreto que se va a prestar.

4.2. El contenido de las comunicaciones

El Art. 22.1 de la Ley 45/1999 (Art. 1.11.a) de la Directiva 2020/1057) establece que dicha comunicación se hará por las empresas de transporte utilizando el formulario multilingüe estándar de la interfaz pública conectada al Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) que se ha descrito en el apartado anterior.

El contenido de la comunicación se prevé en el Art. 22.1 Ley 45/1999 y Art. 1.11.a) Directiva y presenta las siguientes particularidades:

a) Datos de la empresa de transporte

- La identidad de la empresa transportista, como mínimo en forma de número de licencia comunitaria, cuando se disponga de este número
- Los datos de contacto de un **gestor de transporte** o de otra persona de contacto que se halle en el Estado miembro de establecimiento para el enlace

con las autoridades laborales competentes y para el envío y la recepción de documentos o notificaciones,

El gestor de transporte, conforme al Art. 47 de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT) es una persona física que cumple las siguientes condiciones:

- Dirigir efectiva y permanentemente las actividades de transporte de la empresa, conforme a lo que reglamentariamente se determine.
- Tener un vínculo real con la empresa, conforme a lo que reglamentariamente se determine.
- Estar en posesión del certificado expedido por la Administración que acredite su competencia profesional para el transporte por carretera de viajeros o mercancías, según corresponda, de conformidad con lo que reglamentariamente se establezca.
- Cumplir ella misma, a título personal, el requisito de honorabilidad en los términos señalados en el Art. 45 LOTT.

b) Datos del conductor

- La identidad, el domicilio y el número de permiso de conducción del conductor
- La fecha de inicio del contrato de trabajo del conductor y la legislación aplicable a dicho contrato

c) Período para realizar posibles desplazamientos

Las fechas previstas del inicio y de la finalización del desplazamiento. A este respecto se hace una comunicación con una vigencia mínima de un día y máxima de seis meses como señala el Art. 2.1.4) b) del citado Reglamento de ejecución de la Comisión Europea

d) Datos de los vehículos

Las matrículas de los vehículos a motor

e) Datos del tipo de transporte prestado

Solamente se exige indicar si se trata de transporte de mercancías, transporte de viajeros, transporte internacional o transportes de cabotaje.

A diferencia del resto de las comunicaciones de desplazamiento, hay ciertos datos que no figuran en esas declaraciones como el nombre del cargador, intermediario o contratista de la empresa desplazada para la que se presta el servicio, la ruta que se va a realizar y las fechas exactas de la realización del servicio.

De este modo, la comunicación opera de hecho como un registro de la empresa en el interfaz IMI. La verificación de la realidad del desplazamiento solo se podrá

constatar por el control en carretera de las autoridades competentes o por otros medios (documentación del cargador, declaraciones a Hacienda, etc.)

A efectos de control, la empresa transportista mantendrá actualizadas en la interfaz pública conectada al IMI las comunicaciones de desplazamiento (Art. 22.2 Ley 45/1999, Art. 1.12 Directiva y Art. 2. 4) c) del Reglamento de Ejecución de la Comisión)

La información de las comunicaciones de desplazamiento se guardará en el repositorio del IMI a efectos de verificación durante un periodo de veinticuatro meses (Art. 22.3 Ley 45/1999 y Art. 1.13 Directiva).

4.3. La responsabilidad solidaria en el cumplimiento de la obligación de comunicar el desplazamiento

De conformidad con el Art. 5.1 de la Directiva, el Art. 22.4 de la Ley 45/1999 ha establecido que “los cargadores que, en el marco de una actividad empresarial, contraten la realización de transportes de forma habitual, los transportistas, los operadores de transporte y los intermediarios del transporte de viajeros, deberán comprobar el cumplimiento por el transportista efectivo, con el que contraten, de la obligación prevista en el apartado 1” de realizar la comunicación de desplazamiento”.

Por este precepto se establece una obligación legal de vigilancia y control por parte de los contratistas del servicio similar a la que se produce en el Art. 42 ET y el Art. 24.3 LPRL respecto a las obligaciones salariales y de seguridad social y de prevención de riesgos laborales respectivamente.

El fundamento de estas obligaciones es garantizar el cumplimiento de una obligación legal por la empresa subcontratada, pero esta obligación presenta en este caso algunas peculiaridades.

En primer lugar, se trata de una obligación de vigilancia y control del cumplimiento de la obligación de comunicar el desplazamiento que solo afecta al sector del transporte por carretera y no al resto de los sectores.

Esta responsabilidad especial de estos sujetos expresamente se contempla en el Art. 5 de la Directiva 2020/1057 y el fundamento de este deber de control se encuentra en la dificultad de controlar a empresas de transporte que tienen su sede social en otro Estado de la Unión Europea y cuya presencia en el territorio del país de acogida es extremadamente breve y transitoria. En cualquier caso, es posible que esta misma situación pueda plantearse igualmente respecto a otros sectores y que en el futuro se pudiera llegar a adoptar una medida de control similar en la legislación respecto a ellos.

En segundo lugar, esta responsabilidad “in vigilando” no afecta a toda la cadena de subcontratación, como sucede en los otros supuestos legales anteriormente descritos, sino solamente al contratista directo de la empresa de transporte. Ello es así porque en el sector del transporte no es posible que una empresa de la cadena de subcontratación pueda mantener el control sobre todos los eslabones que conforman esa cadena a diferencia de lo que sucede en un centro de trabajo en el que prestan servicios de forma sucesiva o simultánea todas las empresas de la misma cadena.

En lo que se refiere a los sujetos obligados a controlar y vigilar el cumplimiento de la obligación de comunicar el desplazamiento hay que realizar las siguientes precisiones:

a) Los cargadores

El cargador se contempla en el Art. 5 de la Directiva 2020/1057. El Art. 2 de la Ley 15/2009 Contrato de Transporte de Mercancías describe su función del siguiente modo: “El contrato de transporte de mercancías es aquél por el que el porteador se obliga frente al cargador, a cambio de un precio, a trasladar mercancías de un lugar a otro y ponerlas a disposición de la persona designada en el contrato”.

El cargador puede ser cualquier persona, incluso particular, que contrate el traslado de una mercancía y por este motivo la ley matiza que solo se trata de cargadores que realicen esta función “en el marco de una actividad empresarial” y en la que “contraten la realización de transportes de forma habitual”.

Por lo tanto, la responsabilidad “in vigilando” se constriñe al supuesto de empresas que ocupen la función de cargador y que además realicen dicha función de manera habitual, un concepto indeterminado que habría en cada caso que justificar, de forma tal que por esta circunstancia se las presuma conocedoras de las obligaciones legales que tiene una empresa internacional de transporte por carretera.

b) Los transportistas

Se trata, en este supuesto, de las empresas de transporte que puedan contratar a la empresa que realiza operaciones que se consideran un desplazamiento, en cuyo caso nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad “in vigilando” por subcontratación de la propia actividad similar a los ya contemplados en el Art. 42 ET y el Art. 24.3 LPRL.

c) Los operadores de transporte y los intermediarios del transporte de viajeros

Los operadores de transporte se contemplan en el Art. 119 LOTT y su papel es el de intermediarios en las operaciones de transporte de mercancías. Con frecuencia estos sujetos desempeñan el papel de contratistas directos de las operaciones de transporte internacional.

En consonancia con lo dispuesto, el nuevo Art. 42.4 LISOS, los sujetos a que se refiere el artículo 22.4 de la Ley 45/1999 responderán solidariamente con la empresa transportista de las infracciones previstas en el artículo 10 en lo que se refiere a la obligación de comunicar el desplazamiento en la forma prevista por el artículo 22.1 de dicha Ley. Estas infracciones son las previstas en los siguientes apartados del Art. 10 LISOS:

- En el Art. 10.1.a) LISOS como infracción leve: “Los defectos formales de la comunicación de desplazamiento de trabajadores a España en el marco de una prestación de servicios transnacional, en los términos legalmente establecidos”.
- En el Art. 10.2.a) LISOS como infracción grave: “La presentación de la comunicación de desplazamiento con posterioridad a su inicio”,
- En el Art. 10.3.a) LISOS como infracción muy grave: “La ausencia de comunicación de desplazamiento, así como la falsedad o la ocultación de los datos contenidos en la misma”.

5. LAS OBLIGACIONES DOCUMENTALES DE LOS TRANSPORTISTAS Y SU CONTROL POR LAS AUTORIDADES

5.1. Control de documentación en carretera

Conforme al Art. 23.1 Ley 45/1999, la empresa transportista deberá garantizar que el conductor tenga a su disposición, en papel o en formato electrónico, debiendo conservar y facilitar, cuando se le solicite en un control en carretera:

- a) Una copia de la comunicación de desplazamiento presentada a través del IMI.
- b) Una prueba de las operaciones de transporte que se efectúen en el Estado miembro de acogida, como la carta de porte electrónica (e-CMR) o las pruebas a que se refiere el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (CE) 1072/2009.
- c) Los datos registrados por el tacógrafo y, en particular, los símbolos de país de los Estados miembros en que el conductor estuvo presente al realizar operaciones de transporte internacional por carretera o transportes de cabotaje, de conformidad con los requisitos de registro y archivo de datos establecidos en los Reglamentos (CE) 561/2006 y (UE) 165/2014.

El Art. 24 Ley 45/1999, que transpone el Art. 1.11.in fine de la Directiva 2020/1057, además establece que “a efectos de control, en los supuestos enumerados en los artículos 19 y 20 únicamente se podrá requerir a los conductores que conserven y faciliten, cuando así se les solicite en el control en carretera”:

- La prueba en papel o en formato electrónico de los transportes internacionales pertinentes.
- La carta de porte electrónica (e-CMR).
- Las pruebas a que se refiere el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (CE) 1072/2009 sobre los datos de las operaciones de cabotaje.
- Los datos registrados por el tacógrafo a que se refiere la letra c) del artículo 23 de la ley 45/1999.

5.2. El requerimiento de documentación por las autoridades laborales y de transporte

De acuerdo con lo que señala el Art. 23.2 Ley 45/1999 (Art. 1.11.c) Directiva 2020/1057) y Art. 2.1.5) y 7) Reglamento de Ejecución de la Comisión Europea, después del periodo de desplazamiento, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) o la Inspección de Transporte Terrestre (ITT), en el marco de sus respectivas competencias, podrán requerir a la empresa transportista para que envíe a través de la interfaz IMI estos documentos relativos a un período máximo de 12 meses anteriores (Art. 3 del Reglamento de Ejecución):

- Copia de las llamadas cartas de porte electrónicas e-CMR, en la que se detallan las operaciones de transporte por carretera internacional que se han llevado a cabo, y los tacógrafos (Art. 23.1.b) y c) Ley 45/1999)
- Documentación relativa a la remuneración del conductor correspondiente al período de desplazamiento
- El contrato de trabajo o un documento equivalente
- Las fichas con los horarios del conductor
- La prueba de los pagos

5.3. El envío de la documentación a las Autoridades Laborales y de Transporte

El Art. 23.2 Ley 45/1999 (Art. 1.11.c Directiva) y el Art. 2.2. del Reglamento de Ejecución de la Comisión Europea señalan que “la empresa transportista enviará la documentación a través de la interfaz pública conectada al IMI en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de la solicitud” a la ITSS y la ITT.

La ITSS o la ITT deberán hacer la clausura de la solicitud una vez recibida la documentación (Reglamento de Ejecución Art. 2.1.8)

Si la empresa transportista no presenta la documentación solicitada en dicho plazo, la ITSS o la ITT podrán solicitar, a través del IMI, la asistencia de las autoridades competentes del Estado miembro de establecimiento y la Interfaz IMI señalará al Transportista esta solicitud, la documentación facilitada y el cierre de la solicitud y resultado final (Art. 3. apartados 3, 4 y 5 del Reglamento de Ejecución).

Recíprocamente, la ITSS española y la ITT, en el caso de empresas transportistas establecidas en España cuyos conductores se hayan desplazado, garantizarán que se proporcionen a las autoridades competentes de los Estados miembros en los que haya tenido lugar el desplazamiento la documentación solicitada a través del IMI, en un plazo de veinticinco días hábiles a partir de la fecha de la solicitud de asistencia mutua.

6. NORMAS ESPECIALES SOBRE SALARIOS Y VACACIONES

A los conductores de transporte que se consideran trabajadores desplazados conforme al capítulo V de la Ley 45/1999 se les aplica la legislación española en las materias previstas en el Art. 3 de la Ley con la única salvedad de que se exceptúa de lo anterior lo dispuesto en el artículo 3.3 sobre el período de exención de ocho días en la aplicación de las normas sobre salarios y vacaciones anuales retribuidas.

De esta manera, las condiciones de trabajo establecidas en la legislación laboral española relativas a las vacaciones anuales retribuidas y a la cuantía del salario serán de aplicación en los conductores desplazados del transporte por carretera desde el primer momento y cualquiera que sea la duración del desplazamiento (Art. 18.1 párrafo final Ley 45/1999).

Esta particularidad no figura expresamente en la Directiva 2020/1057 puesto que la misma se desprende de su carácter de *lex specialis* respecto a la Directiva 96/71 al no establecer las exenciones temporales que esta norma dispuso al efecto. En cambio, la transposición al ordenamiento español se ha hecho modificando la ley 45/1999 de recepción de la Directiva 96/71 y por eso se ha hecho necesario establecer de modo preciso esta excepcionalidad.

Esto va a significar que la cuantía de los salarios que deben percibir los conductores desplazados se ha de ajustar desde el primer día y la primera hora de trabajo a lo dispuesto en la legislación española sobre salario mínimo y lo establecido en el convenio colectivo del sector de transporte por carretera que sea de aplicación.

En la actualidad no existe un convenio colectivo estatal del sector y solamente hay convenios de ámbito provincial que por lo general suelen fijar su ámbito de aplicación en función de la existencia de una sede o centro de trabajo de la empresa en la provincia o en la prestación habitual de servicios en la misma. No se recoge en los mismos el supuesto de empresas de transporte establecidas en otros Estados que realizan operaciones de transporte que se consideran desplazamiento como el cabotaje o los transportes no bilaterales.

A falta de una previsión legal en la Ley 45/1999 solo la negociación colectiva, preferentemente la que se pueda establecer a nivel estatal dado el carácter intrínsecamente interterritorial del transporte internacional, puede cubrir este vacío normativo y determinar el convenio colectivo provincial aplicable. En cualquier caso, siempre resultaría exigible la legislación

sobre el salario mínimo interprofesional a las empresas que realicen operaciones de desplazamiento en España.

7. NORMAS ESPECIALES PARA EL CÁLCULO DE LA DURACIÓN DE LOS DESPLAZAMIENTOS

El Art. 25 de la Ley 45/1999 (que transpone el Art. 1.8 de la Directiva 2020/1057) establece que a efectos de determinar la duración del desplazamiento conforme al artículo 3.8 de la Ley, en el que se establece un límite de doce meses prorrogable por otros seis al desplazamiento, “se considerará que un desplazamiento finaliza cuando el conductor deja el Estado miembro de acogida como parte de su actividad de transporte internacional de mercancías o de pasajeros”.

Señala a continuación que “dicho período de desplazamiento no se acumulará a períodos de desplazamiento previos en el contexto de tales operaciones internacionales realizadas por el mismo conductor o por otro conductor al que haya sustituido”.

A primera vista, del tenor literal de la Directiva 2020/1057 se puede desprender que el desplazamiento de larga duración es algo que nunca va a producirse en el transporte internacional por carretera. Por un lado, el cabotaje tiene una duración máxima de siete días y el resto de las actividades de transporte que se describen en el Art. 21 como las operaciones de transporte adicionales al transporte bilateral que sobrepasen los indicadores previstos o las operaciones de transporte internacional no bilateral están destinadas a tener una duración muy corta dentro del territorio de un estado que puede oscilar entre unos minutos y como máximo dos o tres días.

La cuestión que puede dar lugar a cierta confusión y por la que se ha elaborado este apartado en la Directiva es que podría interpretarse que en los casos en que el mismo tipo de desplazamiento se reitera a lo largo del tiempo por la misma empresa y el mismo conductor los períodos de desplazamiento se podrían ir acumulando y de este modo podrían llegar a superar los mencionados límites del Art. 3.8 de la Ley 45/1999.

Por poner un ejemplo práctico, si una empresa de transporte de viajeros italiana hiciera todos los días la ruta de autobús de Madrid a París, usando de este modo una modalidad de transporte no bilateral porque la empresa se encuentra establecida en un país tercero con respecto a aquellos en los que se hace la carga y descarga de pasajeros, se debería interpretar que la empresa está haciendo un desplazamiento diario con el conductor por España y por Francia y que cada vez que sale en su ruta de estos Estados finaliza el desplazamiento sin que se puedan acumular los desplazamientos diarios que hace por ambos países a efectos del cómputo del período máximo de desplazamiento.

8. REGULACIÓN DE LOS SUPUESTOS EXCLUIDOS DE LA LEX SPECIALIS

De acuerdo con el Art. 1.2 de la Directiva 2020/1057 y el Art. 18.1. de la Ley 45/1999 quedan excluidos de la *lex specialis* los supuestos de desplazamiento dentro del grupo de empresas y los que se hagan a través de una empresa de trabajo temporal.

El fundamento de esta exclusión no se explica en el preámbulo de la Directiva ni tampoco en los documentos que precedieron a su redacción.

El supuesto de movilidad dentro de las empresas del grupo suele plantearse con cierta frecuencia en los casos de fraude de empresas buzón en los que la empresa matriz ha creado de manera artificiosa una filial en otro estado de la UE para luego llevar a cabo de manera fraudulenta las actividades de esa filial solamente en o desde el Estado en el que se encuentra establecida la empresa matriz pero con las condiciones salariales y de seguridad social del país en el que se encuentra la sede de la filial.

El supuesto de uso de empresas de trabajo temporal para el transporte por carretera resulta en principio muy atípico y apenas se conocen casos de empresas de este tipo que desarrollen actividad en este sector.

En estos casos, el régimen legal no sería el de la Directiva 2020/1057 y el capítulo V de la Ley 45/1999 sino el de la Directiva 96/71 y el resto de los capítulos de la Ley 45/1999.

La comunicación del desplazamiento se haría, de conformidad con el Art. 5 de la Ley, a la Autoridad Laboral del territorio al que se haya hecho el desplazamiento. En el caso del grupo de empresas sería lógico que fuera la sede en la que se encuentra establecida la empresa del grupo y en el caso de desplazamiento de la empresa de trabajo temporal sería el del centro de trabajo en el que se encuentre la empresa usuaria.

En estos casos, operaría la exención de ocho días respecto a la obligación de pagar los salarios y vacaciones establecidos en la legislación y los convenios colectivos españoles (Art. 3.3. Ley 45/1999) y de comunicar los desplazamientos que tengan una duración inferior a ese plazo (Art. 5.3 Ley 45/1999). En cambio, no operaría la excepción del cómputo de los desplazamientos para el caso de que estos se reiteren que establece el Art. 25 de la Ley 45/1999.

9. NORMAS ESPECÍFICAS PARA PAÍSES TERCEROS

La movilidad del transporte por carretera entre los Estados de la Unión Europea y al Espacio Económico Europeo, que comprende también a los países del Tratado Europeo de Libre Comercio (EFTA), por un lado, y países terceros a esos tratados, por otro, se rige por los convenios internacionales que se hayan formalizado con esos Estados.

Por el momento, hay dos tratados suscritos entre la Unión Europea y estados terceros: el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte de mercancías y de viajeros por ferrocarril y por carretera (2002)³ y el Acuerdo de comercio y cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra de 31.12.2020⁴ en cuyo Art. 462 y siguientes (Epígrafe Tercero) se establece un régimen de desplazamiento similar al de la Directiva 2020/1057.

En estos casos no se puede utilizar la comunicación mediante la interfaz de IMI de acuerdo con lo previsto en el Art. 22.1 de la Ley 45/1999 y la nueva Disposición Adicional 11ª de esta Ley (que se añade por el RDL 3/2022) establece el régimen de las comunicaciones de desplazamiento de las empresas establecidas en terceros países señalando que

“cuando las empresas establecidas en terceros países a que se refiere el artículo 18.3 no tengan permitido utilizar el formulario multilingüe estándar de la interfaz pública conectada al Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) para la realización de la comunicación de desplazamiento prevista en el artículo 22.1, tales empresas realizarán esta comunicación por medios electrónicos ante la autoridad laboral española competente por razón del territorio donde se inicie o finalice el servicio en España y en el caso de un transporte de cabotaje, la comunicación se realizará ante la autoridad laboral española competente por razón del territorio donde se inicie el servicio”.

Este criterio de la DA 11ª para fijar el lugar de la comunicación del desplazamiento en los transportes de estados terceros se basa en la doctrina del vínculo que inspira la Directiva al considerar que hay mayor vinculación del servicio de transporte con el lugar donde se produce la carga y se realiza la contratación del servicio que con el lugar de la descarga en el caso de realizarse ambos servicios dentro del mismo Estado. Esta doctrina es la que podría también tenerse en cuenta a la hora de establecer el convenio colectivo aplicable a las empresas del transporte que realicen operaciones que se consideren desplazamiento.

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22002A0430\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22002A0430(03)&from=ES)

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A22021A0430%2801%29&from=EN>

10. LA APLICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL PARA LOS CASOS DE FRAUDE EN EL DESPLAZAMIENTO

Por último, el RDL 3/2022 establece por primera vez un cuadro completo de sanciones para empresas y trabajadores por cuenta propia que cometen conductas de fraude en el desplazamiento en violación de la Ley 45/1999 (nuevo Art. 10.3.b) LISOS) o en incumplimiento de los Reglamentos de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social 883/2004 y 987/2009 (nuevos Art. 23.1.1) y m) LISOS).

El sector del transporte por carretera es el más afectado por estas conductas de fraude y como ya se ha visto el propio preámbulo de la Directiva 2020/1057 (apartado 4) hacía mención expresa a la necesidad de combatir las situaciones de fraude de las empresas buzón. En cualquier caso, la regulación de estas nuevas infracciones es general y afecta a cualquier sector y un análisis profundo de estos preceptos requería una mayor extensión.

11. A MODO DE CONCLUSIÓN

Para concluir el presente artículo hay que señalar que la Directiva y su transposición legal a los ordenamientos nacionales de los Estados de la UE/EEE era una norma necesaria para regular las peculiaridades de un sector que tiene una importancia creciente en el desarrollo del mercado único europeo.

La norma trata de atajar la falta de control sobre los abusos de las llamadas empresas buzón mediante el establecimiento sistemas de control que por primera vez tienen una concepción y escala europea. El sistema de comunicaciones de las empresas y de las intercomunicaciones entre las empresas y las autoridades de los Estado se hace a través de un servidor comunitario, lo cual simplifica los trámites burocráticos para las empresas y facilita el control y vigilancia de los movimientos por las autoridades.

No obstante, también se debe señalar que la puesta en práctica efectiva de este sistema no podrá hacerse de forma inmediata, sino que va a conllevar cierto tiempo y esfuerzo para la puesta a punto de los nuevos mecanismos de comunicación y control por parte de la Comisión Europea y las administraciones de los Estados Miembros.

MODIFICACIONES DE INTERÉS INTRODUCIDAS POR EL 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

El día 2 de marzo de 2022 ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado el 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.

Dicha norma tiene como objeto, entre otros, la trasposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2020/1057, sobre desplazamiento de conductores en el sector del transporte por carretera, que incluye normas especiales en relación con el desplazamiento de conductores en el transporte por carretera, para tratar de evitar situaciones de competencia desigual entre empresas comunitarias.

Para ello, y en lo relativo al ámbito competencial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Real Decreto-ley prevé la modificación de las siguientes normas, en el sentido previsto por la exposición de motivos:

- **La Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional**, incluyendo un nuevo capítulo V sobre normas específicas aplicables a los conductores de transporte por carretera que afecta a los supuestos en que las operaciones o actividades se realizan en España;
- **El texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), aprobada mediante Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto**, con el objeto tanto de incluir los supuestos de responsabilidad previstos por la Directiva 2020/1057 como nuevos tipos dirigidos a la lucha contra las denominadas “empresas buzón”;
- **La Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social**, con el objeto de regular la colaboración entre las autoridades de transporte terrestre y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por su especial afectación a la actividad y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se formulan unas breves referencias a las modificaciones operadas en las dos últimas normas.

1. Modificación del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

El Real Decreto-ley 3/2022 modifica el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) con el objeto, por un lado, de determinar la responsabilidad de aquellos sujetos que intervienen en el transporte con capacidad para llevar a cabo un control de la efectiva realización de la comunicación de desplazamiento por la empresa obligada a ello y, por otro, para establecer unos tipos adecuados para hacer frente al fenómeno de las empresas buzón, aspecto respecto del cual, como señala la propia Directiva en su considerando 4, se han observado algunas lagunas en las disposiciones vigentes y deficiencias en el control de su cumplimiento.

El sector del transporte por carretera es el más afectado por estas conductas de fraude y el propio preámbulo de la Directiva 2020/1057 hacía mención expresa a la necesidad de combatir las situaciones de fraude de las empresas buzón. En cualquier caso, la regulación de estas nuevas infracciones es general y afecta a cualquier sector.

Así, las modificaciones llevadas a cabo en la LISOS son las siguientes:

Se crea una nueva infracción muy grave en el ámbito de la normativa sobre desplazamiento de trabajadores (artículo 10 de la LISOS) para combatir las empresas buzón. Este nuevo tipo recoge el desplazamiento ficticio realizado por empresas buzón o respecto a trabajadores que en realidad no se desplazan desde su Estado de origen porque ya residen en España.

Se crean dos nuevas infracciones muy graves en el ámbito de la Seguridad Social (artículo 23 de la LISOS) para sancionar el específico fraude a los sistemas de protección social que cometen las empresas buzón. Una infracción se dirige a las empresas buzón extranjeras que operan en España y otra a las empresas buzón españolas que operan fuera de España.

No se introduce un tipo nuevo por la falta de comunicación del desplazamiento del conductor, siendo válido el tipo existente, pero sí se incluye un sistema específico de responsabilidad solidaria en caso de incumplirse la obligación de comunicar los desplazamientos de los conductores (artículo 42 de la LISOS) para incluir a aquellos sujetos enumerados en el artículo 22.4 de la Ley 45/1999, de 29 de noviembre.

2. Modificaciones en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El Real Decreto-Ley modifica el artículo 16 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para incluir una mención expresa a la cooperación de las autoridades de transporte en el ámbito del desplazamiento de trabajadores.

Dicha cooperación se estima imprescindible para el correcto ejercicio de la función inspectora dada la necesidad de disponer de la información que dichas autoridades remitan referida a los controles que lleven a cabo en carretera en relación con el desplazamiento de trabajadores.

RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN 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 EL ARTÍCULO 2 DE LA DIRECTIVA 2020/1057

El 19 de mayo de 2022 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la Resolución de 6 de mayo de 2022 de la Dirección 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 el artículo 2 de la Directiva 2020/1057.

Dicha Resolución se dicta con el fin de incorporar al ordenamiento jurídico español el artículo 2 de 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) nº 1024/2012, en lo que se refiere a las competencias que tiene atribuidas la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Así, el contenido de lo dispuesto en el citado artículo afecta a los procedimientos de actuación del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social puesto que se refiere a los procedimientos de vigilancia y control exhaustivo del tiempo de trabajo de las personas trabajadoras, que comprende también los tiempos de espera, presencia o disponibilidad o los dedicados a la realización de otras tareas distintas a la conducción, que corresponde efectuar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12.1 de la Ley 23/2015, de 21 de julio y en los artículos 10, 10 bis y 11 del Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en la modificación hecha de esta norma reglamentaria por el Real Decreto 902/2007, de 6 de julio.

Por ello, la citada Resolución prevé una serie de medidas:

Por un lado, se prevé la participación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el ejercicio de sus competencias, en el sistema de controles regulares y apropiados sobre la aplicación correcta y coherente de la jornada laboral por las personas que realizan actividades móviles por cuenta ajena en el sector de transportes por carretera.

Dichos controles abarcarán tanto los que se hagan en carretera, fundamentalmente a través de la colaboración de otras instituciones articuladas mediante los Protocolos y Convenios que se formalicen con ellas, como los que se desarrollen por la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los locales de las empresas de todas las categorías de transporte de acuerdo con la Estrategia Nacional acordada y los acuerdos que se establezcan con las autoridades competentes del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Por otro lado, y por lo que respecta a los controles de la jornada laboral en los locales de las empresas, deberán organizarse teniendo en cuenta la experiencia adquirida, la información y los resultados del sistema de clasificación de infracciones o de riesgos y las informaciones facilitadas por las autoridades españolas competentes y las de otros Estados Miembros.

Así, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social actuará de acuerdo con la información que obtenga del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana conforme a los acuerdos vigentes sobre el registro de empresas infractoras y los controles de tiempos de

conducción del vehículo y tiempos de descanso de las empresas que sean objeto de actuación inspectora.

Se prevé de manera específica que los citados controles deban comprender, al menos, lo relativo a la duración completa de la jornada semanal, al control de la duración media de los tiempos de trabajo semanal, pausas y trabajo nocturno, así como al control de los tiempos de trabajo que no sean de conducción del vehículo.

Además, se especifica, en línea con la Directiva, la información que deberá proporcionar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a los organismos competentes sobre estas actuaciones.

En tercer lugar, se prevé que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social procurará organizar controles en los locales de las empresas mediante inspecciones concertadas con los organismos competentes de otros Estados Miembros.

Por último, se especifica la colaboración del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social con el Organismo de Enlace Intracomunitario.