



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 30 de abril de 2020¹

Asunto C-815/18

Federatie Nederlandse Vakbeweging
contra
Van den Bosch Transporten BV,
Van den Bosch Transporte GmbH,
Silo-Tank Kft.

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos)]

«Cuestión prejudicial — Directiva 96/71/CE — Desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios — Conductores que se dedican al transporte internacional — Concepto de desplazamiento al territorio de un Estado miembro — Concepto de convenios colectivos declarados de aplicación general»

I. Introducción

1. Van den Bosch Transporten BV (sociedad registrada en los Países Bajos), Van den Bosch GmbH (Alemania) y Silo-Tank Kft. (Hungría) son tres sociedades diferentes que comparten el mismo accionista. La sociedad neerlandesa celebró una serie de contratos de fletamento, tanto con la sociedad alemana como con la húngara, para el transporte internacional de mercancías por carretera. Las sociedades alemana y húngara contrataron conductores para ejecutar dichos contratos.

2. Según parece, los mencionados conductores iniciaron y concluyeron sus desplazamientos en Erp (Países Bajos), sede de la sociedad neerlandesa, Van den Bosch Transporten. La Federatie Nederlandse Vakbeweging (Federación de Sindicatos Neerlandeses; en lo sucesivo, «FNV») presentó una demanda contra las tres empresas alegando que habían infringido la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (en lo sucesivo, «Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores»)².

3. En este contexto, el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos) plantea una serie de cuestiones al Tribunal de Justicia acerca de la *forma* en que se ha de aplicar la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y también de *si se ha de aplicar realmente* a los conductores del transporte internacional por carretera.

¹ Lengua original: inglés.

² Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 18, p. 1).

II. Marco jurídico

4. El artículo 1 de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores define el ámbito de aplicación de este instrumento del siguiente modo:

«1. La presente Directiva se aplicará a las empresas establecidas en un Estado miembro que, en el marco de una prestación de servicios transnacional, desplacen a trabajadores, según lo dispuesto en el apartado 3, en el territorio de un Estado miembro.

2. La presente Directiva no se aplicará a las empresas de la marina mercante, por lo que se refiere al personal navegante.

3. La presente Directiva se aplicará en la medida en que las empresas a que se refiere el apartado 1 adopten una de las siguientes medidas transnacionales:

- a) desplazar a un trabajador por su cuenta y bajo su dirección, en el marco de un contrato celebrado entre la empresa de procedencia y el destinatario de la prestación de servicios que opera en dicho Estado miembro, al territorio de un Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de procedencia y el trabajador durante el período de desplazamiento; o
- b) desplazar a un trabajador al territorio de un Estado miembro, en un establecimiento o en una empresa que pertenezca al grupo, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de origen y el trabajador durante el período de desplazamiento; o
- c) en su calidad de empresa de trabajo interino o en su calidad de empresa de suministro de mano de obra, desplazar a un trabajador a una empresa usuaria que esté establecida o ejerza su actividad en el territorio de un Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre la empresa de trabajo interino o la empresa de suministro de mano de obra y el trabajador durante el período de desplazamiento.

[...]»

5. El artículo 2 de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores contiene las siguientes definiciones:

«1. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por “trabajador desplazado” todo trabajador que, durante un período limitado, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaje habitualmente.

[...]»

6. El artículo 3 de dicha Directiva trata de las «condiciones de trabajo y empleo»:

«1. Los Estados miembros velarán por que, cualquiera que sea la legislación aplicable a la relación laboral, las empresas mencionadas en el apartado 1 del artículo 1 garanticen a los trabajadores desplazados en su territorio las condiciones de trabajo y empleo relativas a las materias siguientes que, en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo, estén establecidas:

- por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, y/o
- por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación general con arreglo al apartado 8 en la medida en que se refieran a las actividades contempladas en el Anexo:

a) los períodos máximos de trabajo así como los períodos mínimos de descanso;

- b) la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas;
- c) las cuantías de salario mínimo, incluidas las incrementadas por las horas extraordinarias; la presente letra no se aplicará a los regímenes complementarios de jubilación profesional;
- d) las condiciones de suministro de mano de obra, en particular por parte de agencias de trabajo interino;
- e) la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo;
- f) las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo y de empleo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, así como de los niños y de los jóvenes;
- g) la igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones en materia de no discriminación.

A los fines de la presente Directiva, la noción de cuantías de salario mínimo mencionada en la letra c) del párrafo primero se definirá mediante la legislación y/o el uso nacional del Estado miembro en cuyo territorio el trabajador se encuentre desplazado.

[...]

8. Por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación general se entenderán aquellos convenios colectivos o laudos arbitrales que deban respetar todas las empresas pertenecientes al sector o profesión de que se trate correspondientes al ámbito de aplicación territorial de estos.

9. A falta de un sistema de declaración de aplicación general de convenios colectivos o laudos arbitrales en el sentido de lo dispuesto en el párrafo primero, los Estados miembros podrán basarse, si así lo deciden, en:

- los convenios colectivos o laudos arbitrales que surtan efecto general en todas las empresas similares pertenecientes a la profesión o al sector de que se trate y correspondientes al ámbito de aplicación territorial de estos, y/o
- los convenios colectivos celebrados por las organizaciones de los interlocutores sociales más representativas a escala nacional y que sean ampliamente aplicados en el conjunto del territorio nacional,

siempre que su aplicación a las empresas mencionadas en el apartado 1 del artículo 1 garantice igualdad de trato por lo que respecta a las materias enumeradas en el párrafo primero del apartado 1 del presente artículo entre dichas empresas y las demás empresas mencionadas en el presente párrafo que se hallen en una situación similar.

[...]

10. La presente Directiva no impedirá que los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones del Tratado, impongan a las empresas nacionales y a las empresas de otros Estados, por igual:

[...]

- condiciones de trabajo y empleo fijadas en convenios colectivos o laudos arbitrales de acuerdo con el apartado 8 que se refieran a actividades distintas de las contempladas en el Anexo.»

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales planteadas

A. Hechos y normativa nacional aplicable

7. Van den Bosch Transporten explota una empresa de transporte desde Erp (Países Bajos). Otras dos sociedades, Van den Bosch (constituida con arreglo al Derecho alemán) y Silo-Tank (constituida con arreglo al Derecho húngaro) pertenecen al mismo grupo. Las tres tienen el mismo accionista.

8. Van den Bosch Transporten es miembro de la Vereniging Goederenvervoer Nederland (Asociación para el Transporte de Mercancías de los Países Bajos). Esta asociación concluyó con FNV el *collectieve arbeidsovereenkomst Goederenvervoer* (Convenio Colectivo del Sector del Transporte de Mercancías; en lo sucesivo, «Convenio Colectivo TM»), con efectos a partir del 1 de enero de 2012. Sin embargo, este convenio *no* fue declarado de aplicación general.

9. En virtud del artículo 44 del Convenio Colectivo TM, conocido como «disposición sobre fletamento», en las subcontrataciones que se ejecuten en o desde una empresa constituida en los Países Bajos por subcontratistas autónomos que actúen como empleadores, el empleador debe reconocer a los trabajadores de dichos subcontratistas las condiciones laborales básicas de tal convenio colectivo cuando así se desprenda de la Directiva 96/71, aun cuando las partes hayan acordado aplicar al contrato el Derecho de un país distinto de los Países Bajos. Asimismo, el empleador debe informar a los trabajadores afectados de las condiciones laborales que les sean aplicables.

10. Según la resolución de remisión, otro convenio colectivo, el *collectieve arbeidsovereenkomst Beroepsgoederenvervoer over de weg en verhuur van mobiele kranen* (Convenio Colectivo del Transporte Profesional de Mercancías por Carretera y de Alquiler de Grúas Móviles; en lo sucesivo, «Convenio Colectivo TPM»), en su artículo 73 reproduce el mismo contenido que el artículo 44 del Convenio Colectivo TM. El Convenio Colectivo TPM fue declarado de aplicación general con efectos entre el 31 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2013.

11. Las empresas que están comprendidas en el Convenio Colectivo TM fueron eximidas, mediante orden ministerial, de la aplicación del Convenio Colectivo TPM. Conforme a la resolución de remisión, esta exención es aplicable, por tanto, a Van den Bosch Transporten.

12. Los conductores procedentes de Alemania y Hungría trabajan en virtud de contratos de trabajo celebrados, respectivamente, con Van den Bosch y Silo-Tank. No se les aplicaban las condiciones laborales establecidas en el Convenio Colectivo TM.

13. Van den Bosch Transporten concluyó con Van den Bosch y Silo-Tank contratos de fletamento para operaciones de transporte internacional.

14. Según el tribunal remitente, las operaciones de transporte de que se trata se realizan básicamente fuera del territorio de los Países Bajos. A petición del Tribunal de Justicia, Van den Bosch Transporten explicó que los conductores húngaros y alemanes realizan casi exclusivamente transportes transfronterizos. Hasta 2013, estos conductores iniciaban y terminaban sus «desplazamientos activos» en Erp (Países Bajos). En 2013, Van den Bosch y Silo-Tank abrieron «puntos de conexión» en diversos Estados miembros. Erp ya no constituye el punto de conexión para los conductores extranjeros. En su lugar, estos son enviados por Van den Bosch y Silo-Tank desde sus lugares de residencia hasta el respectivo punto de conexión. Dichas empresas corren con el coste correspondiente.

B. Procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales planteadas

15. En el procedimiento principal, FNV alega que debería exigirse a las tres empresas que cumplieran el Convenio Colectivo TM. En su opinión, los Países Bajos son el lugar de trabajo habitual de los conductores, de manera que estos deben percibir el salario neerlandés. FNV extrae esta conclusión del artículo 6, apartado 2, letra a), del Convenio sobre la Ley Aplicable a las Obligaciones Contractuales³ o del artículo 8, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 593/2008.⁴ FNV aduce que, al no aplicar las condiciones laborales básicas neerlandesas, Van den Bosch y Silo-Tank están actuando ilícitamente frente a FNV, y que Van den Bosch Transporten es también responsable de tal actuación ilícita.

16. El órgano jurisdiccional nacional de primera instancia resolvió que las condiciones del Convenio Colectivo TM eran aplicables a los conductores alemanes y húngaros.

17. Sin embargo, el tribunal de segunda instancia estimó el recurso de apelación y anuló la sentencia de primera instancia. En cuanto al argumento de las tres sociedades demandadas según el cual el artículo 44 del Convenio Colectivo TM es nulo de pleno derecho porque impone una obligación que constituye una restricción ilícita para la libre circulación de servicios consagrada en el artículo 56 TFUE, el tribunal de segunda instancia consideró que, aunque no haya sido declarado de aplicación general, el Convenio Colectivo TM es aplicable a la situación controvertida, en virtud del efecto combinado de la aplicabilidad general del Convenio Colectivo TPM, por un lado (cuyo contenido es casi idéntico al del Convenio Colectivo TM), y de la exención concedida a las empresas sujetas al Convenio Colectivo TM, por otro. Por lo tanto, se cumple el requisito de declaración de aplicación general establecido en el artículo 3, apartado 8, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y no puede considerarse que el artículo 44 del Convenio Colectivo TM constituya una restricción ilícita a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 56 TFUE.

18. No obstante, el tribunal de segunda instancia en principio llegó a la conclusión de que, aunque las operaciones de fletamento controvertidas se efectuaban en Van den Bosch Transporten (sociedad radicada en Erp), o desde ella, no se cumplía la otra condición para la aplicabilidad del artículo 44 del Convenio Colectivo TM, pues tal situación no estaba comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. En opinión del citado tribunal, dicha Directiva no permitía una interpretación amplia del concepto de «desplazamiento» que no solo comprendiese el desplazamiento *al* territorio de un Estado miembro, sino también el desplazamiento *desde* el territorio de un Estado miembro. La Directiva solo se aplica a las operaciones realizadas total y principalmente en el ámbito nacional. Al no suceder así en el caso de autos, no existía desplazamiento a efectos de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

19. Ante el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos), tribunal remitente en el presente asunto en la instancia de casación, FNV alega, en esencia, que el tribunal de segunda instancia no reconoció que la expresión «en el territorio de un Estado miembro» a efectos de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores deba interpretarse en el sentido de «*en o desde* el territorio de un Estado miembro». ⁵ Por lo tanto, en opinión de FNV, dicha Directiva es aplicable a los conductores que trabajan en el transporte internacional por carretera.

3 Convenio de 1980 sobre la Ley Aplicable a las Obligaciones Contractuales (DO 1980, L 266, p. 1; EE 01/03, p. 36; versión consolidada en DO 2005, C 334, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Roma»).

4 Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO 2008, L 177, p. 6; en lo sucesivo, «Reglamento Roma I»).

5 El subrayado es mío.

20. Habida cuenta de las dudas que suscita la aplicabilidad de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores en la presente situación, el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos) ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe interpretarse la Directiva [96/71] en el sentido de que también es aplicable a un trabajador que se dedica como conductor al transporte internacional por carretera, y que, por tanto, realiza su trabajo en más de un Estado miembro?
- 2) a) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿con arreglo a qué parámetro o criterios debe determinarse si un trabajador que se dedica como conductor al transporte internacional por carretera es desplazado “en el territorio de un Estado miembro” en el sentido del artículo 1, apartados 1 y 3, de la [Directiva 96/71], “durante un período limitado, reali[za] su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaj[a] habitualmente” en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la [Directiva 96/71]?
- 2) b) ¿Tiene alguna relevancia en la respuesta a la segunda cuestión prejudicial, letra a), la circunstancia de que la empresa que desplaza al trabajador mencionado en esa cuestión prejudicial esté vinculada —por ejemplo, en el seno de un grupo de empresas— con la empresa a la que se desplaza al trabajador, y en su caso cuál?
- 2) c) Si el trabajo del trabajador mencionado en la segunda cuestión prejudicial, letra a), consiste en parte en transporte de cabotaje —es decir, el transporte que se realiza exclusivamente en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en el que el trabajador trabaja habitualmente—, ¿se considerará en cualquier caso, respecto a tal parte de sus actividades, que el trabajador trabaja con carácter temporal en el territorio del Estado miembro mencionado en primer lugar? En caso de respuesta afirmativa, ¿se aplicará en este contexto un límite inferior, por ejemplo, en forma de un período mínimo mensual en el que se realice el transporte de cabotaje?
- 3) a) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿cómo debe interpretarse el concepto “convenios colectivos [...] declarados de aplicación general” en el sentido del artículo 3, apartados 1 y 8, párrafo primero, de la [Directiva 96/71]? ¿Se trata de un concepto autónomo del Derecho de la Unión y basta, por tanto, con que, desde una perspectiva fáctica, se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 8, párrafo primero, de la [Directiva 96/71], o bien estas disposiciones exigen además que el convenio colectivo haya sido declarado de aplicación general en virtud del Derecho nacional?
- 3) b) Si un convenio colectivo no puede ser considerado convenio colectivo declarado de aplicación general en el sentido del artículo 3, apartados 1 y 8, párrafo primero, de la [Directiva 96/71], ¿se opone el artículo 56 TFUE a que una empresa establecida en un Estado miembro que desplaza a un trabajador al territorio de otro Estado miembro esté obligada contractualmente a cumplir las disposiciones de un convenio colectivo de este tipo aplicable en el Estado miembro citado en último lugar?»

21. Han presentado observaciones escritas FNV, Van den Bosch Transporten, los Gobiernos alemán, francés, húngaro, neerlandés y polaco y la Comisión Europea. Todos ellos participaron en la vista que se celebró el 14 de enero de 2020.

IV. Apreciación

22. Las presentes conclusiones se estructuran de la siguiente manera: comenzaré con dos aclaraciones preliminares relativas al alcance (y límites) del presente asunto (sección A). A continuación, me ocuparé del aspecto de la aplicabilidad de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores al sector del transporte por carretera (sección B). Seguiré con las cuestiones más específicas de las circunstancias que son pertinentes para determinar si un conductor que se dedica al transporte por carretera debe considerarse «desplazado» (sección C). Por último, concluiré con algunas observaciones sobre el concepto de «convenio colectivo declarado de aplicación general» (sección D).

A. Observaciones preliminares

23. Antes de empezar es preciso aclarar dos asuntos.

24. En primer lugar, Van den Bosch Transporten ha diferenciado entre las condiciones aplicadas a las operaciones de transporte antes y después de 2013. Ha explicado detalladamente su forma de funcionamiento actual, incluida la estructura de los puntos de conexión para los conductores que utiliza en diversos Estados miembros. Asimismo, ha aportado ejemplos de las rutas efectuadas por los conductores, que demuestran el carácter complejo e internacional de esos viajes.

25. Sin embargo, tal como ha señalado el tribunal remitente y subrayado FNV en la vista, el procedimiento principal versa sobre unos hechos producidos en 2013, año durante el cual (aparentemente) la mayoría de los turnos de los conductores comenzaban y terminaban en Erp.

26. En segundo lugar, no se ha proporcionado más información sobre las modalidades concretas en que se llevaban a cabo las operaciones de transporte objeto del procedimiento principal. De la resolución de remisión únicamente se desprende que los «turnos activos» relevantes de los conductores empezaban y terminaban en Erp, y que la sociedad neerlandesa concluía contratos de fletamento bien con la empresa alemana o bien con la húngara.

27. Sin duda, los hechos relevantes los debe determinar el juez nacional. Hay dos razones por las que me refiero a ellos en este momento, con carácter preliminar.

28. En primer lugar, por supuesto, la función del Tribunal de Justicia consiste en interpretar el Derecho de la Unión, mientras que la del juez nacional es aplicarlo al caso concreto.⁶ Por lo tanto, no procede aclarar aquí si efectivamente se produjo (y cuándo) un desplazamiento de trabajadores en el caso particular de que se trata.

29. En segundo lugar, el grado de orientación interpretativa que razonablemente pueda dar el Tribunal de Justicia depende del nivel de detalle facilitado por el órgano jurisdiccional remitente. Es lo que sucede, en particular, con cuestiones como las del segundo grupo que plantea el órgano jurisdiccional remitente [letras a) a c) de la segunda cuestión], cuya valoración y criterios en gran medida pueden ser circunstanciales y dependientes del contexto. Para cualquier juez (y, sin duda, para este Abogado General, que carece de las habilidades y la capacidad de previsión de un legislador), resulta bastante complicado elaborar un conjunto de criterios que permitan dilucidar si realmente existía un desplazamiento sin conocer los hechos del caso concreto. Por lo tanto, esos factores determinan el grado de abstracción con el que pueden y van a ser redactadas las respuestas a las cuestiones prejudiciales en las presentes conclusiones.

⁶ Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de noviembre de 2019, A.K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apartado 132.

B. Primera cuestión prejudicial: ¿es aplicable la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores al transporte internacional por carretera?

30. Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente desea saber si la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores es aplicable a un conductor del transporte internacional por carretera que desarrolla su trabajo en más de un Estado miembro.

31. FNV, los Gobiernos alemán, francés y neerlandés y la Comisión proponen responder afirmativamente a esta cuestión. En cambio, son de la opinión contraria Van den Bosch Transporten y los Gobiernos húngaro y polaco.

32. De entrada, deseo aclarar el alcance de esta cuestión y del debate que suscita. La cuestión planteada —y debatida después por las partes— es si la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se aplica a los trabajadores empleados en el *transporte por carretera*. Se trata aquí de un debate de índole normativa respecto al ámbito de aplicación de un instrumento legislativo de la Unión: ¿debe aplicarse la citada Directiva a un determinado tipo o *sector de actividad*, concretamente el transporte por carretera? O mejor aún, ¿en virtud de qué disposiciones o consideraciones quedaría excluido dicho sector concreto del ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores?

33. Dos aspectos sobresalen especialmente. En primer lugar, al plantear una cuestión de esta manera, los conductores dedicados al transporte (internacional) por carretera se consideran un subconjunto (lógico) de (todos) los trabajadores dedicados al transporte por carretera. Sin embargo, naturalmente, si el ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no incluyese el *transporte por carretera*, esta exclusión no afectaría solamente a los conductores, sino posiblemente también a otros trabajadores dedicados a este tipo de transporte. De igual manera, si se excluyese el transporte por carretera, ¿qué efecto tendría en otras modalidades de transporte internacional?

34. En segundo lugar, tanto el debate mantenido como los argumentos presentados por las partes a este respecto se plantean desde un doble punto de vista: el normativo y el práctico. El ámbito *normativo* trata de la cuestión de si, desde el punto de vista de la estructura jurídica de un instrumento y de su interpretación, el transporte por carretera está sujeto a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Esta cuestión lleva necesariamente a considerar si hay algún elemento en el tenor literal, en el contexto (incluidos los antecedentes y el fundamento jurídico) y en la finalidad de la citada Directiva que lleve a la conclusión de que el transporte por carretera estaba excluido de su ámbito de aplicación.

35. Por otro lado, está el punto de vista *práctico* o pragmático: ¿tendría realmente algún sentido que los servicios de transporte internacional y, en particular, los conductores que prestan dichos servicios, se considerasen comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores? ¿No sería más lógico, teniendo en cuenta las dificultades prácticas que ello entrañaría, habida cuenta del tipo de trabajo específico de los conductores internacionales, excluir los servicios relativos a este sector de actividad del ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores?

36. Estas últimas consideraciones son de incuestionable interés. Por lo tanto, me ocuparé de ellas al final de la presente sección (5). Sin embargo, en mi opinión, tanto el tenor literal (2) como el contexto y los antecedentes legislativos (3) y la finalidad (4) de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores confirman claramente que esta no establece tal exclusión sectorial de su ámbito de aplicación. Antes de entrar en este análisis, voy a comenzar con el argumento esencial formulado por los Gobiernos húngaro y polaco en cuanto al fundamento jurídico elegido y las consecuencias que del mismo se derivan respecto al ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (1).

1. Fundamento jurídico

37. Polonia y Hungría niegan la aplicabilidad de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores al sector del transporte por carretera, remitiéndose al fundamento jurídico en virtud del cual se adoptó. La citada Directiva se basa en los antiguos artículos 57, apartado 2, y 66 del Tratado CE (actualmente, artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE), que son disposiciones aplicables a los servicios. En cambio, el legislador no se basó en la antigua disposición equivalente al artículo 91 TFUE, que es el fundamento jurídico específico del transporte. Lo mismo sucede con la Directiva (UE) 2018/957,⁷ que la modifica.

38. A tenor del artículo 58 TFUE, apartado 1, «la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título [del Tratado FUE] relativo a los transportes». Esto significa que los actos de la Unión dirigidos a armonizar materias relativas al transporte en particular deben basarse en las correspondientes disposiciones del título VI del Tratado FUE (artículos 90 TFUE y siguientes). De conformidad con el artículo 91 TFUE, apartado 1, estas materias son: «a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros; b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro; c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes; d) cualesquiera otras disposiciones oportunas».

39. En opinión de Hungría, los fundamentos jurídicos elegidos por el legislador de la Unión para adoptar la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores excluyen el transporte de su ámbito de aplicación. Conforme a reiterada jurisprudencia, el transporte no se rige por la normativa sobre servicios. Asimismo, dicho Gobierno señala que la Directiva de servicios,⁸ en su artículo 2, apartado 2, letra d), excluye el transporte de su ámbito de aplicación.⁹

40. Este argumento se puede hallar en ciertos sectores de la doctrina jurídica. En efecto, algunos autores señalan que, habida cuenta de su especial estatuto dentro del Tratado, no está claro que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores sea aplicable a los servicios de transporte.¹⁰ Otros comentaristas parecen considerar que, por esa misma razón, dichos servicios no están excluidos.¹¹

41. La cuestión del fundamento jurídico de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores ha sido recientemente tratada por el Abogado General Szpunar en el asunto *Dobersberger*. Allí señaló que «cabe pensar que la armonización de los servicios en el sector de los transportes, si bien como parte de una medida de armonización más amplia, tendría que basarse en el artículo 91 TFUE. No obstante, la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores] se basa simplemente en los artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE y no, además, en el artículo 91 TFUE». Llegó a la conclusión de que, «si bien solo se puede especular acerca del motivo por el cual el artículo 91 TFUE no se incluyó como fundamento jurídico para la adopción de la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores], habitualmente no se considera que los servicios en el ámbito del transporte queden fuera del ámbito de la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores]. [...] Sí parece un hecho jurídicamente constatado que los servicios en materia de transporte están, en principio, cubiertos por la Directiva».¹²

7 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71 (DO 2018, L 173, p. 16).

8 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36).

9 En referencia a la sentencia de 20 de diciembre de 2017, *Asociación Profesional Élite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981), apartado 44.

10 Véase, por ejemplo, Van Hoek, A. y Houwerzijl, M., *Report for the Dutch Social Partners in Transport*, Universidad de Radboud, Nimega, 2008, p. 88.

11 Por ejemplo, Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 234; Van Overbeeke, F., «Do we need a new conflict-of-laws rule for labour in the European road transport sector? Yes we do», *From social competition to social dumping*, Intersentia, Cambridge, 2016, pp. 107-108 (nota 2); Lhernould, J-P., «Directive (EU) 2018/957 of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services — What will change in 2020?», *ERA Forum*, vol. 20(2), 2019, p. 255.

12 Conclusiones del Abogado General Szpunar (C-16/18, EU:C:2019:638), puntos 34, 35 y 37.

42. En su sentencia, el Tribunal de Justicia no se pronunció expresamente sobre la cuestión. Se limitó a afirmar que «la libre circulación de servicios en el ámbito de los transportes no está regulada por lo dispuesto en el artículo 56 TFUE, que se refiere en general a la libre prestación de servicios, sino por lo dispuesto, en especial, en el artículo 58 TFUE, apartado 1».¹³

43. Así las cosas, ¿el hecho de que la disposición específicamente aplicable al transporte no se incluyese entre los fundamentos jurídicos de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores impide la aplicación de esta al desplazamiento de trabajadores en el sector del transporte?

44. No lo considero así.

45. En primer lugar, desde el punto de vista estructural considero que el argumento según el cual, *por vía interpretativa*, sería posible limitar el ámbito de aplicación de un acto de Derecho derivado de la Unión, *a pesar de sus claros términos*, invocando el Derecho primario en que este se basó *años atrás* (o, mejor aún, invocado el que supuestamente debería haberlo sido, pero no lo fue), resulta ciertamente peculiar.

46. Para ser claro, la correcta elección del fundamento jurídico de un acto de Derecho derivado de la Unión, obviamente, es de suma importancia. Sin embargo, esta elección (y su acierto) debe ser examinada con motivo de una eventual impugnación *de la validez* del acto de que se trate.¹⁴ Llamo la atención sobre la lógica que se utiliza para crear otras exclusiones en bloque que no estén previstas, o al menos sugeridas, en parte alguna del texto del instrumento de Derecho derivado de que se trate. Difícilmente es una cuestión de interpretación jurídica y es más bien una fórmula de caos jurídico.

47. Además, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ya ha confirmado que la base de Derecho primario sobre la que se haya adoptado no es necesariamente concluyente para la interpretación del *ámbito de aplicación* de los actos de Derecho derivado. Así ha ocurrido, en particular, en situaciones en las que las disposiciones del Tratado invocadas hacen referencia a un elemento transfronterizo, a pesar de que el instrumento de Derecho derivado adoptado sobre tal base, aparentemente, no contiene tal requisito. Son ejemplos destacados de esta categoría diversos actos de Derecho derivado de la Unión adoptados en virtud del artículo 114 TFUE.¹⁵ Más recientemente, se planteó la misma cuestión en relación con todo el paquete de directivas procedimentales resultante del programa de Estocolmo, basadas en el artículo 82 TFUE, apartado 2.¹⁶

48. El hecho de que dichas bases de Derecho primario, de una u otra forma, mencionen elementos transfronterizos no se ha considerado que sea suficiente razón para limitar el ámbito de aplicación de los instrumentos de Derecho derivado que han sido adoptados sobre ellas, pero que no mencionan ninguna condición de vinculación transfronteriza. A este respecto, el Tribunal de Justicia rechazó la «reducción interpretativa» del ámbito de aplicación de tales instrumentos que, por su parte, no contuviesen dicha limitación. Por lo tanto, no veo por qué, sobre una argumentación aún más débil, habría de acoger la «creación interpretativa de una exclusión en bloque» porque un artículo del Tratado tampoco la hubiese mencionado.

¹³ Sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110), apartado 24.

¹⁴ Véanse, en particular, las sentencias de 10 de diciembre de 2002, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741), y de 12 de julio de 2005, *Alliance for Natural Health y otros* (C-154/04 y C-155/04, EU:C:2005:449).

¹⁵ Véase, por ejemplo, la sentencia de 20 de mayo de 2003, *Österreichischer Rundfunk y otros* (C-465/00, C-138/01 y C-139/01, EU:C:2003:294), apartados 41 a 43, y de 6 de noviembre de 2003, *Lindqvist* (C-101/01, EU:C:2003:596), apartados 40 a 42.

¹⁶ Véase la sentencia de 13 de junio de 2019, *Moro* (C-646/17, EU:C:2019:489), apartados 32 y 33, así como mis conclusiones presentadas en dicho asunto, donde analizo la cuestión en detalle (EU:C:2019:95), especialmente en los puntos 37 a 54.

49. Teniendo en cuenta también el interés en la seguridad jurídica para los destinatarios (ordinarios) de la legislación europea, es preciso reiterar que (absolutamente) todas las normas jurídicas deben interpretarse conforme a su «valor nominal». Si un Estado miembro discrepa del ámbito de aplicación claramente enunciado en su texto, está perfectamente legitimado para impugnar la validez del acto como parte actora privilegiada en virtud del artículo 263 TFUE.

50. En segundo lugar, y en atención al primer argumento de carácter subsidiario, procede señalar que, para determinar si un acto de Derecho derivado está basado en un fundamento jurídico adecuado, a efectos de valorar su legalidad, el Tribunal de Justicia diferencia entre el objeto y el contenido *principales* de la legislación, por un lado,¹⁷ y otros aspectos de carácter *secundario*, que pueden verse incidentalmente afectados, por otro.

51. Desde este punto de vista, tengo muy claro que la finalidad y el contenido principales de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no es la regulación de los servicios de transporte. Su finalidad es reaccionar a las consecuencias sociales y económicas que se derivan del desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de (todo tipo de) servicios. En principio, estas consecuencias afectan a todos los empresarios por igual, independientemente de la naturaleza de los servicios que presten.¹⁸ Son consecuencias transversales, comunes a todos los servicios.

52. En mi opinión, y sin ánimo de comentar la elección del fundamento jurídico adecuado, la invocación de la base jurídica específica de la regulación de servicios en el ámbito del transporte habría sido necesaria únicamente si, al margen del tipo de acto jurídico de la Unión, este pretendiera regular *específicamente* la prestación de servicios de transporte por carretera, lo cual es evidente que no sucede en el caso de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.¹⁹

53. Los servicios se prestan en múltiples áreas o sectores. Muchas de estas áreas que pueden verse afectadas se incluyen en otros títulos de la tercera parte del Tratado FUE. Llevando hasta sus últimas consecuencias el razonamiento propuesto por los Gobiernos húngaro y polaco, ¿podrían formularse los mismos argumentos o similares respecto a otros sectores que sean objeto de regulación expresa en cualquier otro punto del Derecho primario? En tal caso, ¿quedaría excluida entonces la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores también de los servicios en los sectores de la denominada salud pública, energía, turismo o cultura, ya que estos sectores concretos y sus respectivas bases jurídicas tampoco han sido invocados en dicha Directiva?

54. Por lo tanto, no creo que la omisión de una referencia a la base jurídica específica para el transporte en la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores tenga como consecuencia excluir de su ámbito de aplicación el desplazamiento de los trabajadores en el sector del transporte por carretera. Hecha esta puntualización preliminar, a continuación voy a ocuparme de los argumentos relativos al tenor literal, al contexto y a la finalidad de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, considerando en particular los bastante complejos antecedentes de dicho instrumento.

17 Sentencias de 10 de diciembre de 2002, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741), apartados 96 y 97, y de 12 de julio de 2005, *Alliance for Natural Health y otros* (C-154/04 y C-155/04, EU:C:2005:449), apartado 41.

18 Con la excepción expresamente prevista de las empresas de la marina mercante, por lo que se refiere al personal navegante, con arreglo al artículo 1, apartado 2, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. A este respecto, no puedo sino suscribir el razonamiento formulado sobre este particular por el Procureur-Generaal Drijber ante el tribunal remitente en el procedimiento principal (conclusiones de 7 de septiembre de 2018, NL:PHR:2018:943, punto 5.3).

19 Compárese, en sentido contrario, la explicación relativa al fundamento jurídico invocado por la Comisión en la actual propuesta de regulación sobre desplazamiento específico del sector del transporte: «Las Directivas 96/71/CE y 2014/67/UE se basan en el actual artículo 53, apartado 1, del TFUE. No obstante, dado que las normas de la presente propuesta se refieren exclusivamente a situaciones específicas a la prestación de servicios de transporte, procede basarse en el artículo 91, apartado 1, del TFUE». Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y 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, COM(2017) 278 final, p. 4.

2. Tenor literal

55. Atendiendo a su tenor literal, no hay nada en la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores que excluya el transporte por carretera de su ámbito de aplicación. Dicha Directiva está redactada en términos generales.

56. Esto queda además confirmado por la exclusión expresa del personal navegante en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores de su ámbito de aplicación, tal como han señalado los Gobiernos alemán, francés y neerlandés y la Comisión.²⁰ Dicho ejemplo demuestra que, si ha de haber alguna exclusión del ámbito de aplicación de un acto redactado, por lo demás, en términos generales, puede y debe decirse abiertamente.

57. Así pues, el transporte por carretera, o cualquier otro tipo de transporte que no esté sujeto a la exclusión expresa del artículo 1, apartado 2, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, simple y llanamente no está excluido. Si por mí fuera, el análisis podría terminar aquí. Sin embargo, se han formulado más objeciones a esta conclusión, basadas en los antecedentes y la finalidad de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

3. Contexto legislativo

a) La intención histórica del legislador

58. La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores tiene su origen en la propuesta de la Comisión de 1991 (en lo sucesivo, «propuesta de 1991»). Tal como han recalcado algunas de las partes en el presente procedimiento, su exposición de motivos declaraba que, «debido a la combinación e interdependencia de los artículos 1 y 2 [propuestos], resulta innecesario incluir una lista de excepciones en la que figurarían, entre otros, los viajantes de comercio, los miembros del personal móvil de una empresa de *servicios de transporte internacional de pasajeros o mercancías* por tren, carretera, aire, vía fluvial interna o mar, así como los funcionarios y personal equivalente empleados en la administración pública».²¹

59. Dicha formulación implica que el transporte internacional por carretera había de quedar excluido del ámbito de aplicación de la (entonces futura) Directiva. Sin embargo, una declaración del Consejo efectuada durante el procedimiento legislativo añade un matiz, tal como apuntan, en esencia, el Gobierno alemán y la Comisión, pues no propone excluir del ámbito de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores el transporte internacional en todas las circunstancias, sino solo cuando no se cumplan las condiciones generales de aplicabilidad de la Directiva.²²

²⁰ Véase también van Hoek, A. y Houwerzijl, M., *Report for the Dutch Social Partners in Transport*, Universidad de Radboud, Nimega, 2008, p. 88, según el cual la exclusión expresa del personal navegante de las empresas de marina mercante «muestra que, en principio, otro tipo de personal del transporte internacional sí está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva, siempre que se cumplan las demás condiciones».

²¹ COM(91) 230 final SYN 346, de 1 de agosto de 1991, propuesta de Directiva del Consejo relativa al desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios, punto 23. La propuesta de artículo 1 disponía que la Directiva «se aplicará a toda empresa, independientemente del Estado en que se halle establecida [...]». La propuesta de artículo 2 enumeraba las tres situaciones de desplazamiento (el subrayado es mío).

²² Documento del Consejo n.º 10048/96, Declaraciones para el acta del Consejo. SOC 264 CODEC 550, declaración n.º 3: «Las disposiciones del artículo 1, apartado 3, letra a), comprenden las situaciones de desplazamiento que cumplan las siguientes condiciones: – la prestación transnacional de servicios por una empresa por cuenta propia y bajo su propia dirección, en virtud de un contrato celebrado entre dicha empresa y el destinatario de los servicios; – el desplazamiento que forme parte de dicha prestación de servicios. Por lo tanto, si no se cumplen las anteriores condiciones, las siguientes situaciones quedan fuera del ámbito del artículo 1, apartado 3, letra a): – la de un trabajador que normalmente realiza su trabajo en el territorio de dos o más Estados miembros y que forma parte del personal móvil de una empresa dedicada a la prestación profesional y por cuenta propia de *servicios de transporte de pasajeros o mercancías* por tren, carretera, aire o agua; [...]» (el subrayado es mío).

60. En la vista, la Comisión llamó la atención sobre otros documentos legislativos que parecen evidenciar que el debate que tuvo lugar durante el procedimiento legislativo sobre la inclusión del transporte en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no quedó resuelto.²³

61. Por lo tanto, queda bastante claro que durante el procedimiento legislativo se expresaron diversas ideas acerca del ámbito de aplicación de la futura directiva. En mi opinión, los órganos jurisdiccionales pueden y deben tener en cuenta la intención del legislador. Sin embargo, su principal función sigue siendo interpretar la ley, que, una vez adoptada, adquiere vida propia. A este respecto, procede subrayar dos elementos.

62. En primer lugar, presumiendo que el legislador fuera claro en cuanto a los objetivos, es lícito suponer que se habría podido perfectamente incluir una exención para el transporte por carretera en el texto de la Directiva. Alternativamente, al menos podría haber habido alguna indicación de tal voluntad del legislador en la declaración auténtica del objeto y de la finalidad de la medida, que, en el Derecho de la Unión, son los considerandos. Sin embargo, no hay absolutamente nada de este tipo ni en la parte dispositiva ni en los considerandos de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Las esperanzas, las ideas y los deseos no son jurídicamente vinculantes. El texto aprobado sí lo es.

63. En segundo lugar, esta observación debe ser aún más cierta en el contexto del Derecho de la Unión y de sus procedimientos legislativos. En estos procedimientos intervienen diversos actores (normalmente, el Consejo, el Parlamento y la Comisión), cada uno de los cuales está compuesto por otra pluralidad de actores, que, a su vez, pueden tener, en principio diferentes ideas con respecto a lo que desean lograr. En un sistema así, el único punto de referencia posible es el texto definitivo, y no los deseos o ideas de uno de los actores, expresados a lo largo del camino legislativo, sobre lo que ese actor creía estar haciendo en una determinada fase del proceso.

b) Desarrollos legislativos posteriores

64. Con carácter subsidiario, también da la impresión de que los desarrollos legislativos posteriores a la adopción de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores parecen partir de la premisa de que dicha Directiva *sí* es aplicable al transporte por carretera.

65. A este respecto, algunas de las partes se referían al Reglamento (CE) n.º 1072/2009,²⁴ que establece las normas aplicables, entre otros, al cabotaje, y su considerando 17 menciona que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se aplica al cabotaje.²⁵ Una declaración similar contiene también el considerando 11 del Reglamento (CE) n.º 1073/2009.²⁶

66. Asimismo, conviene observar que el artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2014/67/UE menciona, entre las requisitos administrativos y medidas de control que pueden imponer los Estados miembros para garantizar el cumplimiento de los requisitos que se exigen al desplazamiento, «la obligación de conservar o poner a disposición o de guardar copias [...], las nóminas, las fichas con los

23 Documento del Grupo «Cuestiones Sociales» del Consejo, de 29 de octubre de 1992, 9790/92, de 10 de noviembre de 1992, p. 5; documento del Grupo «Cuestiones Sociales» del Consejo, de 13 de julio de 1993, 9570/93, de 3 de noviembre de 1993, p. 5; documento del Grupo «Cuestiones Sociales» del Consejo, de 24 de septiembre de 1992, 8255/92 de 9 de octubre de 1992, p. 5.

24 Reglamento 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 2009, L 300, p. 72).

25 Definido en el artículo 2, punto 6, de dicho Reglamento, en esencia, como «transportes nacionales por cuenta ajena llevados a cabo con carácter temporal en un Estado miembro de acogida».

26 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 (DO 2009, L 300, p. 88).

horarios [...] y los comprobantes del pago de salarios [...] durante el período de desplazamiento, en un lugar accesible y claramente identificado de su territorio, como puede ser el lugar de trabajo, a pie de obra o, *en el caso de los trabajadores móviles del sector del transporte, la base de operaciones o el vehículo en el que se presta el servicio*».²⁷

67. Entre otras cosas, el Gobierno francés se refirió a un documento de la Comisión en que se declara que «la postura de esta Comisión siempre ha sido que la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores] es aplicable al sector del transporte por carretera».²⁸ También tengo en cuenta un estudio de impacto publicado por la Comisión, donde se dice que, «en el caso de la prestación transfronteriza de servicios de transporte por carretera, también se aplican las disposiciones de la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores], así como las de ejecución de la Directiva 2014/67».²⁹

68. La adopción de la Directiva 2018/957, que modifica la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, fue el siguiente desarrollo legislativo en este contexto.³⁰ Conforme al artículo 3, apartado 3, esta Directiva de modificación no se aplicará al sector del transporte por carretera hasta que se adopte un acto legislativo que establezca normas específicas. Una vez más, las partes del presente procedimiento han expresado puntos de vista diferentes sobre las consecuencias de esta cláusula para apreciar si la *actual* versión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se aplica al transporte por carretera.³¹

69. Además, adoptando medidas concretas para el establecimiento de normas sobre el desplazamiento de trabajadores en el sector del transporte por carretera, la Comisión publicó una propuesta (en lo sucesivo, «propuesta de 2017»), cuyo considerando 9 afirma que «se han experimentado dificultades en la aplicación de las normas sobre desplazamiento de trabajadores establecidas en la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores] [...]». Asimismo, la exposición de motivos de la propuesta de 2017 cita, entre las «normas sociales clave aplicables al transporte por carretera», «las disposiciones sobre el desplazamiento de trabajadores establecidas en la Directiva 96/71/CE». Añade, además, que «estos actos jurídicos forman parte de un esfuerzo más amplio para mejorar las condiciones de trabajo de los conductores, garantizar una competencia leal entre los operadores y mejorar la seguridad de las carreteras europeas, así como para garantizar un equilibrio entre la protección social de los conductores y la libertad de los operadores para proporcionar servicios transfronterizos».³² La misma propuesta proclama también la necesidad de afrontar las dificultades que se derivan de «las diferencias de interpretación y aplicación de las Directivas 96/71/CE y 2014/67/UE en el sector del transporte por carretera», ya que las actuales «disposiciones sobre el desplazamiento de trabajadores y los requisitos administrativos no se adecuan a la gran movilidad que caracteriza al trabajo de los conductores del sector del transporte internacional por carretera».³³

27 Directiva 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.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO 2014, L 159, p. 11) (el subrayado es mío).

28 Revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores; preguntas frecuentes, 8 de marzo de 2016, actualizada el 24 de octubre de 2017 (MEMO/16/467).

29 Gibson, G., Tsamis, A., Lohr, E., Guidorzi, E., Levinn, S.: *Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport, Final report, Study contract No. MOVE/D3/2016-605*, mayo de 2017, p. 7.

30 Citada en la nota 7 de las presentes conclusiones.

31 A los efectos de este asunto y de las presentes conclusiones, no veo necesario entrar en el tipo de debate (bastante tradicional del Derecho de la Unión) sobre si una norma integrada en una nueva versión de un instrumento legislativo constituye: i) una codificación de algo que siempre ha estado ahí, si bien únicamente de manera «implícita», o ii) una auténtica modificación, que establece expresamente una norma nueva, que parte de la versión anterior del mismo instrumento.

32 COM(2017) 278 final, propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y 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, p. 2.

33 *Ibid.*, p. 2.

70. Por lo tanto, esta propuesta admite reiteradamente que las disposiciones generales sobre desplazamiento existentes se adaptan mal al sector del transporte, y que su aplicación plantea dificultades particulares, por lo que la propuesta de 2017 reiteradamente proclama y reconoce que tales cuestiones han de ser abordadas.³⁴ Sin embargo, reconocer la falta de idoneidad de las normas existentes difícilmente puede significar que las mismas no sean aplicables a un sector determinado. Precisamente significa lo contrario: que de hecho son aplicables, pues si no difícilmente podrían calificarse de problemáticas.

4. Finalidad

71. En los términos expresados, básicamente, en la propuesta de 1991, la finalidad de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no consiste en armonizar la legislación laboral.³⁵ Aunque, conforme a lo señalado por el Tribunal de Justicia, sí que proporciona cierta información sobre el contenido material de las normas imperativas que se han de aplicar.³⁶

72. Cabe considerar tal armonización como un medio dirigido, según expuso el Abogado General Szpunar en relación con el considerando 5 de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, a tratar de alcanzar «un triple objetivo, que es el fomento de la prestación transnacional de servicios, en un clima de competencia leal, y garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores».³⁷ Tal como señaló también el Abogado General Szpunar, la combinación de estos objetivos no deriva necesariamente en un todo armónico. Por este motivo, estimó que era «más coherente considerar la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores] como una medida que pretende conciliar los objetivos opuestos de la libre prestación de servicios y la protección de los derechos de los trabajadores».³⁸

73. También me cuesta entender de qué manera exactamente promueve la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores la «prestación transnacional de servicios».³⁹ En todo caso, el verdadero objetivo de esta Directiva es limitar la libre prestación transnacional de servicios, al poner el acento en los derechos de los trabajadores y en un clima de competencia leal, en particular con respecto a los países a los que los trabajadores son desplazados.

74. Sin embargo, por lo que aquí interesa, no veo cómo estos dos objetivos declarados de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores pueden poner en tela de juicio la conclusión bastante evidente que se extrae del tenor literal de esta Directiva en cuanto a su ámbito de aplicación. No hay el menor impedimento para que la protección de los «derechos [mínimos] de los trabajadores» o el «clima de competencia leal» no se puedan aplicar al transporte por carretera o para que exija la exclusión de este sector concreto del ámbito de aplicación de una Directiva que, por lo demás, es de aplicación transversal.

34 Señalo que estas dificultades ya fueron reconocidas en la propuesta de la Comisión de 8 de marzo de 2016 que modifica la Directiva 96/71/CE, COM(2016) 128.

35 Véanse también las sentencias de 18 de diciembre de 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), apartados 60 y 68, y de 12 de febrero de 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86), apartado 31. Véase también p. 16, punto 27, de la propuesta COM(1991) 230.

36 Sentencia de 12 de febrero de 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86), apartado 31. Véase también la sentencia de 19 de junio de 2008, *Comisión/Luxemburgo* (C-319/06, EU:C:2008:350), apartado 24 y jurisprudencia citada.

37 Conclusiones presentadas en el asunto *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:638), punto 23.

38 Conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:638), puntos 23 y 24. Véanse también las sentencias de 18 de diciembre de 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), apartados 74 a 76, y de 12 de febrero de 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86), apartado 30.

39 A no ser, obviamente, que dicha proposición parta de la premisa tácita subyacente de que, si no se admitiesen *algunas* restricciones a la libre prestación de servicios, no habría *absolutamente ninguna* restricción. En este sentido, utilizando términos auténticamente orwellianos, restricción es en realidad libertad.

5. «*Debe excluirse porque no funciona*»

75. En resumen, considero que ni el fundamento jurídico ni el procedimiento legislativo suscitan duda alguna acerca de la clara conclusión que se desprende del tenor literal, del contexto y de la finalidad de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores: el transporte por carretera no está excluido. La citada Directiva pretende aplicarse a todos los servicios, incluido el transporte por carretera.

76. Esta es la conclusión normativa obvia. No obstante, como ya he mencionado,⁴⁰ sigue coleando el argumento relativo a la capacidad de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores para aplicarse en realidad a los conductores que trabajan en el transporte internacional por carretera. Aludiendo a las particularidades del sector del transporte por carretera, algunas de las partes han alegado que, debido a su gran movilidad, este sector simplemente no puede someterse a las normas de dicha Directiva.⁴¹

77. De igual manera, en la propuesta de 2017 se han reconocido numerosas dificultades prácticas.⁴²

78. También se ha señalado, acertadamente, que el concepto de desplazamiento «[traduce] la idea de un trabajador sedentario, que ejerce habitualmente su actividad en un Estado miembro, enviado temporalmente a otro Estado miembro y que vuelve en un determinado plazo al primer Estado miembro».⁴³ En efecto, a semejanza de la tripulación de cabina de una aeronave, los conductores de camiones son, sin duda, «hipotéticamente móviles» y «el ejercicio de actividades en varios países constituye un aspecto normal de las modalidades de su trabajo».⁴⁴ Por lo tanto, si bien es mucho más complicado que en los sectores sedentarios determinar si se ha producido una situación de desplazamiento, no es imposible.

79. No tengo ningún reparo en reconocer la naturaleza móvil (obvia, hasta cierto punto) del sector del transporte y las dificultades que plantea en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Sin embargo, no creo que estos aspectos prácticos justifiquen una alteración del claro ámbito de aplicación normativamente establecido de un instrumento legislativo de la Unión.

80. Por supuesto, la normativa de la Unión, como cualquier otra normativa, debe ser práctica y factible. En caso de duda interpretativa, donde tengan cabida distintas opciones, elegir aquella que pueda funcionar mejor desde un punto de vista práctico es ciertamente una buena fórmula. En mi opinión, en situaciones extremas, una normativa que es, o que, mejor dicho, ha quedado totalmente

⁴⁰ Punto 35 de las presentes conclusiones.

⁴¹ Se han expresado posturas similares por parte de ciertas corrientes de la doctrina jurídica. Véanse, por ejemplo, Lhernould, J.-P., «Directive (EU) 2018/957 of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services — What will change in 2020?», *ERA Forum*, vol. 20(2), 2019, p. 255; Van Overbeeke, F., «Do we need a new conflict-of-laws rule for labour in the European road transport sector? Yes we do», *From Social Competition to Social Dumping*, Intersentia, Cambridge, 2016, pp. 114 y 119-120; Even, Z., Zwanenburg, A., «A Dutch insight into the applicability of the Posted Workers Directive on international road transport. But still: a long and winding road ahead? (NL)», *European Employment Law Cases*, vol. 2(3), 2017, p. 157; Laagland, F., «Navigeren door het labyrint van grensoverschrijdende detachering — de fundamentele verkeersvrijheden, de Detacheringsrichtlijn en het internationaal privaatrecht», *Arbeidsrechtelijke Annotaties*, vol. 10(2), 2016, p. 19.

⁴² Véase la exposición de motivos de la propuesta citada en la nota 32 de las presentes conclusiones, p. 5, y el considerando 9 propuesto.

⁴³ Conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en los asuntos acumulados CRPNPAC y Vueling Airlines (C-370/17 y C-37/18, EU:C:2019:592), punto 131, en relación con el personal de vuelo en el contexto de desplazamiento en virtud del Reglamento (CEE) n.º 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1992/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 (DO 2006, L 392, p. 1).

⁴⁴ *Ibid.*

inaplicable e impracticable debe ser anulada.⁴⁵ Sin embargo, sugerir que se haya de efectuar una exclusión judicial por vía interpretativa, en contra del claro tenor de la norma, alegando que esta plantea dificultades prácticas, constituiría una gran novedad en la interpretación del Derecho de la Unión y, sin duda, tendría también efectos importantes en muchas otras áreas de este Derecho.

6. Conclusión provisional

81. A la vista de las anteriores consideraciones, mi primera conclusión provisional es que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se ha de interpretar en el sentido de que se aplica a quien trabaja como conductor en el sector del transporte por carretera y es desplazado, a los efectos de dicha Directiva, al territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaja habitualmente.

C. Segunda cuestión prejudicial: circunstancias relevantes para determinar la condición de «desplazado» en el transporte por carretera

82. La segunda cuestión prejudicial planteada contiene tres subcuestiones. Con la primera, el tribunal remitente desea aclarar los criterios a los que se ha de recurrir para determinar si un conductor en el sector del transporte por carretera debe considerarse desplazado (1). Con la segunda, en esencia, desea asimismo saber si el hecho de que la empresa que desplaza al trabajador esté vinculada con la empresa a la que el trabajador es desplazado tiene alguna relevancia para tal determinación (2). Por último, el tribunal remitente pregunta también si, en el caso de cabotaje, el trabajador debe considerarse desplazado, al menos respecto a esa parte de su trabajo, y, de ser así, si es aplicable alguna regla *de minimis* (por ejemplo, una distancia mínima del cabotaje) (3).

1. Criterios para determinar la existencia de un desplazamiento

83. La primera subcuestión se refiere a los criterios para determinar si un conductor debe considerarse desplazado «al territorio de un Estado miembro» en el sentido del artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y si dicho trabajador, «durante un período limitado, reali[za] su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaj[a] habitualmente» en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la misma Directiva.

84. Las dos disposiciones a las que remite el tribunal remitente se solapan parcialmente entre sí. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores define el concepto de «trabajador desplazado». Establece que, por tal, se entiende «todo trabajador que, durante un período limitado, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaje habitualmente». La expresión «en el territorio de un Estado miembro» aparece en otras disposiciones de la citada Directiva, y normalmente con el mismo sentido que en su artículo 2, apartado 1. Sin embargo, esta última disposición ofrece más detalles en cuanto a la dimensión territorial y temporal del concepto de desplazamiento («en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaje habitualmente» y «durante un período limitado»).

85. Por lo tanto, me voy a centrar en la definición que contiene el artículo 2, apartado 1, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Una vez establecidos los criterios para determinar si se ha producido la situación descrita en el artículo 2, apartado 1, voy a responder también a la cuestión de si un trabajador debe considerarse desplazado «al territorio de un Estado miembro» con arreglo al artículo 1, apartados 1 y 3, de la misma Directiva.

⁴⁵ Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169), punto 90, y Confédération paysanne y otros (C-528/16, EU:C:2018:20), punto 139.

86. En su sentencia *Dobersberger*, el Tribunal de Justicia señaló que «no cabe considerar a un trabajador, a la luz de la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores], como desplazado al territorio de un Estado miembro si la ejecución de su trabajo no presenta *un vínculo suficiente con ese territorio*. Esta interpretación se deriva del sistema de la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores] y, en particular, de su artículo 3, apartado 2, interpretado a la luz de su considerando 15, que, en el caso de prestaciones de carácter muy limitado en el territorio al que son enviados los trabajadores concernidos, prevé que las disposiciones de esta Directiva relativas a las cuantías de salario mínimo y a la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas no son aplicables».⁴⁶

87. Con respecto al tipo concreto de actividad de que se trataba en el asunto *Dobersberger*, a saber, la prestación de servicios de restauración y limpieza en trenes internacionales, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que, ante la ausencia de un «vínculo suficiente», no puede considerarse a los trabajadores que prestan tales servicios desplazados en el sentido de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores cuando atraviesan un Estado miembro, pues «realizan una parte importante de su trabajo en el Estado miembro en el que está establecida la empresa que les ha destinado a la prestación de servicios en trenes internacionales, a saber, todas las actividades que se incluyen en este trabajo con excepción de la actividad de servicio a bordo efectuada en el desplazamiento del tren, y que comienzan o terminan su servicio en este Estado miembro».⁴⁷

88. ¿Cómo debe valorarse, pues, la existencia de tal «vínculo suficiente» en relación con los conductores del transporte internacional por carretera? Las partes que niegan que el transporte por carretera esté comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores exponen diversos criterios que podrían tenerse en cuenta a este respecto.

89. El Gobierno alemán propone desarrollar un enfoque coherente con los criterios aplicados en el ámbito del artículo 8, apartado 2, del Reglamento Roma I relativo a la determinación de la ley aplicable al contrato de trabajo, si bien al mismo tiempo advierte en contra de la mera transposición de dichos criterios al ámbito de un instrumento diferente, como la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Conforme al artículo 8, apartado 2, del Reglamento Roma I, «en la medida en que la ley aplicable al contrato individual de trabajo no haya sido elegida por las partes, el contrato se regirá por la ley del país en el cual o, en su defecto, a partir del cual el trabajador, en ejecución del contrato, *realice su trabajo habitualmente*. No se considerará que cambia el país de realización habitual del trabajo cuando el trabajador realice con carácter temporal su trabajo en otro país».⁴⁸

90. En cuanto a la necesidad de coherencia en la interpretación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y del Reglamento Roma I,⁴⁹ es cierto que ambos instrumentos tratan de determinar (algunos elementos de) la ley aplicable a diferentes aspectos de una relación laboral. Sin embargo, es preciso señalar que el artículo 8, apartado 2, del Reglamento Roma I trata de la determinación de la ley que rige *toda la relación laboral* en caso de que el contrato de trabajo no haya optado por una concreta. En cambio, el artículo 2, apartado 1, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se refiere al Estado de desplazamiento, cuyas normas laborales imperativas (elegidas), en los aspectos enumerados en su artículo 3, apartado 1, letras a) a g), deben ser garantizadas a los trabajadores desplazados.

46 Sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110), apartado 31.

47 Sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110), apartado 33. El concepto de «vínculo suficiente» también se menciona en los considerandos propuestos 11 y 12 de la propuesta de 2017, citada en la nota 32 de las presentes conclusiones.

48 El subrayado es mío.

49 Los considerandos 7 a 11 de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se remiten reiteradamente al Convenio de Roma, precedente legislativo del Reglamento Roma I.

91. Por lo tanto, ambos instrumentos persiguen objetivos diferentes. La determinación de la «ley aplicable» también implica distintas consecuencias. Lo fundamental, tal como claramente dispone el Reglamento Roma I (y, anteriormente, el Convenio de Roma),⁵⁰ al que se remite la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores,⁵¹ es que una situación de desplazamiento no afecta a la ley aplicable a la relación laboral. Dicho con otras palabras, el hecho de que el desplazamiento de un trabajador suscite la aplicabilidad de las normas laborales imperativas enumeradas del Estado de acogida no obsta para que la relación laboral se siga regulando por la legislación determinada conforme a las normas del Reglamento Roma I.

92. Sin embargo, estas diferencias en modo alguno impiden tener en cuenta, en un nivel de abstracción más general, unos criterios similares por analogía. No en vano, ambos instrumentos tratan de aclarar ciertos tipos de *vínculos materiales* entre el trabajador y un Estado miembro determinado. Dichos vínculos materiales tenderán a ser similares, pues su objetivo es establecer la presencia física significativa de una persona concreta en un determinado territorio.⁵²

93. La disposición del Convenio de Roma equivalente al artículo 8, apartado 2, del Reglamento Roma I fue interpretada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Koelzsch.⁵³ Dicho asunto versaba sobre un conductor domiciliado en Alemania y que trabajaba en el transporte internacional, que impugnó la aplicabilidad del Derecho luxemburgués (contractualmente elegido) a su despido por parte de su empresario luxemburgués, una filial de una sociedad danesa. Alegaba que su situación debía someterse a las disposiciones imperativas del Derecho alemán, al ser Alemania el destino principal de los cargamentos que transportaba desde Dinamarca en camiones estacionados en Alemania y matriculados en Luxemburgo.

94. El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que, para determinar «el país en el que el trabajador [...] realice habitualmente su trabajo» se ha de tener en cuenta «el conjunto de las circunstancias que caracterizan la actividad del trabajador» y, en particular, «el lugar a partir del cual el trabajador lleva a cabo sus misiones de transporte, recibe las instrucciones sobre sus misiones y organiza su trabajo, así como el lugar en que se encuentran las herramientas de trabajo», y «los lugares en que se efectúa principalmente el transporte, los lugares de descarga de la mercancía y el lugar al que el trabajador regresa una vez finalizadas sus misiones».⁵⁴

95. De igual manera, en el contexto para determinar el «lugar en el que el trabajador desempeñare habitualmente su trabajo» en el sentido del artículo 19, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 44/2001, el Tribunal de Justicia declaró que, cuando el contrato de trabajo es «ejecutado en el territorio de varios Estados contratantes, y a falta de un centro efectivo de actividades profesionales

50 Considerando 34 del Reglamento Roma I: «La norma sobre el contrato individual de trabajo no debe ir en detrimento de la aplicación de las normas imperativas del país de desplazamiento del trabajador, de conformidad con la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores]».

51 Véase el considerando 10 de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores: «Considerando que el artículo 7 de dicho Convenio dispone que en determinadas condiciones surtan efecto, junto con la ley declarada aplicable, las normas de policía de otra ley, en particular la del Estado miembro a cuyo territorio haya sido desplazado temporalmente el trabajador». Véase, a este respecto, el artículo 8 del Reglamento Roma I. Conforme a su apartado 2, *in fine*, «no se considerará que cambia el país de realización habitual del trabajo cuando el trabajador realice con carácter temporal su trabajo en otro país».

52 Véase, por analogía y sobre la relevancia del concepto de «base» en el Reglamento (CEE) n.º 3922/91, de 16 de diciembre de 1991, relativo a la armonización de normas técnicas y procedimientos administrativos aplicables a la aviación civil (DO 1991, L 373, p. 4), a efectos de determinar el concepto de «lugar en el que el trabajador desempeñare habitualmente su trabajo» con arreglo al Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2001, L 12, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 44/2001»), la sentencia de 14 de septiembre de 2017, Nogueira y otros (C-168/16 y C-169/16, EU:C:2017:688), apartados 65 a 69.

53 Sentencia de 15 de marzo de 2011 (C-29/10, EU:C:2011:151). Véase también la sentencia de 15 de diciembre de 2011, Voogsgeerd (C-384/10, EU:C:2011:842).

54 Sentencia de 15 de marzo de 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151), apartados 48 y 49. Véase también la sentencia de 12 de septiembre de 2013, Schlecker (C-64/12, EU:C:2013:551), apartados 30 a 34 y jurisprudencia citada.

del trabajador a partir del cual este hubiera cumplido lo esencial de sus obligaciones respecto de su empresa», dicho concepto debe entenderse «en el sentido de que se refiere al lugar en el cual o a partir del cual el trabajador cumpla de hecho lo esencial de sus obligaciones respecto de su empresa».⁵⁵

96. Además, habida cuenta de los divergentes objetivos que persigue la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores,⁵⁶ los criterios que se apliquen deben reflejar la necesidad de proporcionar a los trabajadores desplazados la protección debida por su presencia en el Estado miembro de acogida. Sin embargo, dichos criterios no deben extender la aplicación de la regla del desplazamiento a cualquier simple presencia en un determinado Estado miembro, pues ello constituiría una carga indebida para las empresas que desplazan trabajadores.

97. Al encontrarse con un mosaico de posibles elementos de conexión, cuya relación puede ser particularmente diversa en el sector del transporte por carretera, es necesario llevar a cabo un análisis caso por caso y considerar la interacción entre dichos elementos. En unas «circunstancias móviles» similares, el Abogado General Saugmandsgaard Øe y el Tribunal de Justicia hicieron referencia a «varios indicios»⁵⁷ o a un «método indiciario» que «permite no solo reflejar mejor la realidad de las relaciones jurídicas [...], sino también evitar que [el concepto de que se trate] se vea instrumentalizado o contribuya a la práctica de estrategias de elusión de obligaciones».⁵⁸

98. Sin duda, es posible que existan casos muy nítidos en ambos extremos del posible espectro.

99. Por un lado, estoy de acuerdo con quienes sugieren que el simple tránsito a un Estado miembro o el simple transporte transfronterizo no constituyen un «desplazamiento» en el sentido de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Tal situación no permite el establecimiento de ningún vínculo material relevante entre el conductor y el Estado miembro a través del cual transita. Es una situación similar a las denominadas «operaciones de transporte bilateral», en que, en principio, el conductor cruza una frontera para entregar el cargamento en el extranjero y conduce el vehículo de vuelta.

100. Por otro lado, se puede concebir una situación en la que un empresario ponga a disposición del destinatario de los servicios, situado en otro Estado miembro, a uno de sus conductores en plantilla, para que le realice, con carácter temporal, operaciones de transporte nacional o internacional. A tal fin, ese conductor será transportado hasta el lugar de actividad del destinatario de los servicios, recibirá instrucciones y cargará los camiones allí y efectuará los portes desde y hasta ese lugar. En mi opinión, esta situación equivaldrá a un desplazamiento en el sentido de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. A todos los efectos prácticos, este conductor será transferido a otro Estado miembro, será asignado a la base local de operaciones desde la cual se realicen las operaciones de transporte y regresará a dicho lugar una vez que las mismas se ejecuten durante el tiempo de su desplazamiento.

101. Entre estas dos hipótesis caben otras muchas situaciones menos nítidas en que entren en juego numerosas variables. Cabe imaginar una operación de transporte internacional de destino múltiple que comprenda la carga y descarga en distintas localidades y en que el conductor reciba instrucciones sucesivamente a lo largo de la operación de transporte en distintos lugares de la Unión.

⁵⁵ Sentencia de 14 de septiembre de 2017, Nogueira y otros (C-168/16 y C-169/16, EU:C:2017:688), apartados 58 y 59. Véase también la sentencia de 27 de febrero de 2002, Weber (C-37/00, EU:C:2002:122), apartado 49 y jurisprudencia citada.

⁵⁶ Puntos 72 y 73 de las presentes conclusiones.

⁵⁷ Conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en los asuntos acumulados Nogueira y otros (C-168/16 y C-169/16, EU:C:2017:312), puntos 85 y 95.

⁵⁸ Sentencia de 14 de septiembre de 2017, Nogueira y otros (C-168/16 y C-169/16, EU:C:2017:688), apartados 61 y 62.

102. En tal situación, el examen que se ha de realizar debe estar inevitablemente referido al caso concreto y circunstancial. En determinadas circunstancias pueden ser relevantes ciertos indicios, mientras que, en una situación diferente, estos mismos indicios pueden perder importancia frente a otros.

103. Sin embargo, dicho esto con un grado de abstracción bastante elevado,⁵⁹ lo que puede llegar a ser especialmente significativo es el lugar donde se encuentren la empresa o la persona a la que prestan sus servicios los trabajadores en cuestión, especialmente si ese lugar es también aquel en el que se organizan las operaciones de transporte y se asignan las tareas a los conductores, y al que estos regresan cuando han concluido su trabajo.

104. Estos elementos, aunque no sean exhaustivos, deben considerarse en su interacción mutua. Así, por ejemplo, el lugar donde se reciben de forma efectiva las instrucciones no será tan relevante si estas se reciben de manera flexible mediante comunicaciones electrónicas y literalmente «en ruta». No obstante, si se reciben, por ejemplo, en el lugar donde comienzan y terminan las operaciones de transporte, esto es, el lugar de actividad de la persona por cuya cuenta se llevan a cabo, sí será relevante dicho lugar. De igual manera, y considerado de forma aislada, no será relevante quién transmita directamente las instrucciones a cada conductor, o de dónde procedan estas, pues se puede tratar de lugares que no coincidan con aquel donde se encuentra efectivamente el conductor, donde este lleve a cabo la parte principal de su trabajo y donde cubre sus gastos de subsistencia.

105. En atención a las anteriores consideraciones, llego a la conclusión de que el concepto de «trabajador que, durante un período limitado, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaje habitualmente», utilizado por el artículo 2, apartado 1, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, debe interpretarse en el sentido de trabajador que presenta un vínculo suficiente con dicho territorio. La existencia de tal vínculo suficiente se debe determinar atendiendo a todos los indicios relevantes considerados conjuntamente, como el lugar donde se encuentre el destinatario de los servicios de que se trate, el lugar donde se organicen las operaciones de transporte y se asignen sus tareas a los conductores y el lugar adonde estos regresen tras efectuar su trabajo.

2. Relevancia de los vínculos de grupo

106. ¿Tiene alguna relevancia la existencia de vínculos entre las sociedades en cuestión a la hora de determinar si se da una situación de desplazamiento de trabajadores? La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores tiene en cuenta la relevancia de tales vínculos en el caso de desplazamiento dentro del grupo que se describe en su artículo 1, apartado 3, letra b).

107. Sin embargo, el presente asunto no trata de las diferentes modalidades de desplazamiento en función de si la situación está comprendida en la letra a) o en la letra b) del artículo 1, apartado 3, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. La cuestión planteada por el tribunal remitente es, en realidad, mucho más amplia, y está centrada en la relevancia que pueden tener los vínculos de grupo para el propio concepto de desplazamiento de trabajadores a efectos del artículo 2, apartado 1, de la Directiva. ¿Sería relevante la existencia de un vínculo en el seno de un grupo de empresas a la hora de valorar la cuestión anterior de si se ha producido de hecho una situación de desplazamiento?

108. FNV y el Gobierno de los Países Bajos alegan, en esencia, que la existencia de tales vínculos debe ser uno de los criterios que se tengan en cuenta al determinar si se da una situación de «desplazamiento».

⁵⁹ Puntos 28 y 29 de las presentes conclusiones.

109. No puedo estar de acuerdo con una propuesta tan general. Tal como he expuesto en la sección anterior de las presentes conclusiones, dentro del actual marco legislativo, que omita toda orientación en cuanto a los criterios aplicables, el examen resulta necesariamente referido al caso concreto. Al llevar a cabo dicho examen, el hecho de que un trabajador sea desplazado a una empresa vinculada societariamente a la empresa que efectúa ese desplazamiento no es, de por sí, decisivo. Por supuesto, cualquier trabajador puede ser desplazado exactamente de la misma manera a una empresa que no mantenga ningún vínculo de ese tipo con la empresa que lo desplaza.

110. Por otro lado, tampoco se puede afirmar con rotundidad que, en todo caso, tal vinculación carece de relevancia. Sin duda, desde el punto de vista práctico, los vínculos de grupo hacen que entre las empresas implicadas sea más sencillo acordar una estrategia consistente en eludir la aplicación de las normas sobre desplazamiento que entre empresas no vinculadas. Sin embargo, ¿debe llevarse esta afirmación al extremo de constituir efectivamente una «sospecha de elusión» basada en el mero hecho de que determinados servicios son prestados entre empresas que, de una u otra manera, están vinculadas entre sí? Obviamente, no es así.

111. Sea como fuere, aparte de la afirmación general de que las tres sociedades demandadas tienen el mismo accionista, la información facilitada en los autos omite cualquier otra indicación sobre por qué los vínculos de grupo entre las distintas sociedades han de ser relevantes para la decisión de si se ha desplazado a los trabajadores.

112. Por lo tanto, soy partidario de no dar una respuesta definitiva: los vínculos de grupo entre las empresas implicadas en un determinado desplazamiento, junto con otros indicios importantes, quizás puedan requerir la consideración general de si se ha producido la situación de desplazamiento. Sin embargo, por sí mismos no son decisivos.

3. *El cabotaje y la regla de minimis*

113. Ante las dudas antes expuestas sobre la aplicabilidad de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores al transporte por carretera, con la siguiente subcuestión el tribunal remitente pretende que se dilucide si el cabotaje constituye una situación en la que el trabajador se considera desplazado. En tal caso, desea saber si ese desplazamiento se somete a alguna regla *de minimis*.

114. En primer lugar, el concepto de cabotaje se refiere, por lo general, a una situación en la que el transporte se lleva a cabo entre dos lugares del mismo Estado miembro por parte de una empresa establecida en otro Estado miembro. El artículo 2, punto 6, del Reglamento n.º 1072/2009 define el cabotaje como «transportes nacionales por cuenta ajena llevados a cabo con carácter temporal en un Estado miembro de acogida».⁶⁰

115. «Las condiciones en que los transportistas no residentes en un Estado miembro puedan prestar servicios de transporte en él»⁶¹ también se concretan en el artículo 8 del Reglamento n.º 1072/2009.⁶² En principio, estas disposiciones permiten la realización de hasta tres operaciones de cabotaje en el Estado miembro de acogida, hasta que haya concluido el transporte internacional en dicho Estado, en el plazo de siete días desde la conclusión de esa operación de transporte.

⁶⁰ De modo similar, el artículo 1, apartado 4, del Reglamento n.º 1072/2009 establece que este «se aplicará al transporte nacional de mercancías por carretera efectuado con carácter temporal por un transportista no residente, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo III». Véase también la definición de «cabotaje» en el Reglamento (CE) n.º 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 (DO 2009, L 300, p. 88).

⁶¹ Considerando 2 del Reglamento n.º 1072/2009.

⁶² Sobre el posible número de puntos de carga y descarga con arreglo a dicho Reglamento, véase la sentencia de 12 de abril de 2018, Comisión/Dinamarca (C-541/16, EU:C:2018:251).

116. Quisiera recordar que el considerando 17 del Reglamento n.º 1072/2009 establece que las disposiciones de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se aplican a las empresas de transporte que efectúan transporte de cabotaje.

117. En segundo lugar, respecto a las reglas *de minimis*, el considerando 14 de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores declara que «el proveedor de servicios deberá observar un “núcleo duro” de disposiciones de protección, claramente definidas, independientemente de la duración del desplazamiento del trabajador».

118. Sin embargo, con arreglo al artículo 3, apartado 3, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, los Estados miembros podrán decidir, previa consulta a los interlocutores sociales, que no se aplique el requisito del salario mínimo del país de acogida cuando la duración total del desplazamiento sea inferior a un mes. En el presente asunto no se ha informado sobre el uso de esta posibilidad en los Países Bajos, de manera que voy a presumir que en dicho Estado miembro no se ha desarrollado esa excepción.

119. Aparte de esta excepción, la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no supedita la existencia de desplazamiento a ninguna regla *de minimis*, como una distancia mínima o un tiempo mínimo de transporte realizado, tal como señalan la Comisión y el Gobierno alemán.

120. En tercer lugar, la consideración conjunta de los dos elementos anteriores me lleva a la conclusión de que, para que se dé una situación de desplazamiento en el contexto específico del cabotaje, no se requiere una duración mínima.

121. A la vista de estos elementos, mi siguiente conclusión provisional es que la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores al cabotaje no está supeditada a ninguna norma mínima en cuanto a la distancia de tal operación en el Estado miembro de acogida.

D. Tercera cuestión prejudicial: convenios colectivos declarados de aplicación general

122. Con su tercera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pretende aclarar el concepto de «convenios colectivos [...] declarados de aplicación general» en el sentido del artículo 3, apartados 1 y 8, párrafo primero, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (1). Asimismo, desea saber si el artículo 56 TFUE se opone a una situación en que una empresa que desplaza a un trabajador al territorio de otro Estado miembro estaría contractualmente obligada a cumplir un convenio colectivo que no se puede considerar de aplicación general (2).

1. Concepto de «convenios colectivos declarados de aplicación general»

123. ¿Es un concepto autónomo del Derecho de la Unión el concepto de «convenios colectivos [...] declarados de aplicación general» que aparece en la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores? ¿Corresponde esta valoración, por el contrario, al Derecho nacional, dentro de las condiciones establecidas en el artículo 3, apartados 1, y 8, párrafo primero, de dicha Directiva?

124. Del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se desprende que las condiciones de trabajo y empleo que se han de garantizar a los trabajadores desplazados no solo se definen en las respectivas legislaciones de los Estados miembros, sino también en los «convenios colectivos [...] declarados de aplicación general [...], en la medida en que se refieran a las actividades contempladas en el Anexo». Ese anexo se refiere, básicamente, al sector de la construcción. Además, en virtud del artículo 3, apartado 10, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, el Estado miembro puede aplicar las condiciones de trabajo y empleo fijadas en tales convenios colectivos que se refieran a actividades distintas de la construcción.

125. Del tenor de la cuestión prejudicial, así como de los hechos del presente asunto, deduzco que el tribunal remitente está interesado por la parte de la definición referida a la declaración de aplicabilidad general, en la medida en que difiere de los elementos del artículo 3, apartado 8, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, relativos al cumplimiento de un convenio por «todas las empresas pertenecientes al sector o profesión de que se trate correspondientes al ámbito de aplicación territorial de estos». Por tanto, me voy a centrar en el aspecto de la «declaración de aplicabilidad general». Esta es también la postura adoptada por todas las partes que se han pronunciado acerca de esta cuestión en el presente procedimiento.

126. Las partes han expuesto distintos puntos de vista acerca de si el concepto de «convenios colectivos declarados de aplicación general» constituye un concepto autónomo del Derecho de la Unión o si se ha de definir con arreglo al Derecho nacional, o a una combinación de ambos. También expresaron distintos puntos de vista en relación con las consecuencias de la sentencia Ruffert.⁶³ Partiendo del hecho de que el convenio colectivo de que se trataba en dicho asunto no había sido declarado de aplicación general con arreglo al Derecho nacional, el Tribunal de Justicia observó que, «por lo demás, los autos [...] no contienen indicio alguno del que pueda inferirse que dicho convenio puede no obstante ser calificado de aplicación general en el sentido [...] de la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores]».

127. Por un lado, según el Gobierno neerlandés y FNV, al no haber referencia al Derecho nacional, el concepto de «convenio colectivo declarado de aplicación general» es, en principio, un concepto autónomo del Derecho de la Unión. El Gobierno de los Países Bajos añade que un convenio colectivo declarado de aplicación general con arreglo al Derecho nacional puede seguir incumpliendo los requisitos del artículo 3, apartado 8, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. En cambio, un convenio colectivo que no ha sido declarado de aplicación general nunca puede estar comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 8, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

128. Por otro, en opinión de los Gobiernos alemán y polaco, no se puede determinar la aplicabilidad general si no es en referencia al Derecho nacional. Para estar comprendido en el artículo 3, apartado 8, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, el convenio debe haber sido declarado de aplicación general con arreglo al Derecho nacional y cumplir lo dispuesto en el artículo 3, apartado 8, de la citada Directiva. Por lo tanto, la aplicabilidad general requiere un acto de Derecho nacional.

129. Aunque estoy de acuerdo con el Gobierno neerlandés y FNV en cuanto a la ausencia de una alusión expresa al Derecho nacional, entiendo que los términos del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se refieren lógicamente al Derecho nacional en la medida en que exige que la aplicabilidad general haya sido «declarada». Tal declaración, como acertadamente apuntan los Gobiernos alemán y polaco, requiere que en el ámbito nacional se adopte un acto declarativo concreto, de conformidad con las disposiciones nacionales que regulan cómo se deben negociar y concluir tales convenios colectivos y por quién. Por lo tanto, no alcanzo a entender cómo tal declaración podría constituir una materia del Derecho de la Unión, pues todas estas normas son claramente materia del Derecho laboral nacional.

130. Si el legislador de la Unión hubiera pretendido establecer el concepto de «convenios colectivos [...] declarados de aplicación general» como un concepto autónomo e independiente del Derecho de la Unión, probablemente habría utilizado términos diferentes, quizá sin la referencia a la «declaración» de aplicabilidad general, y habría establecido al menos algún criterio sustantivo o procesal respecto a la forma de valorar tal aplicabilidad general. Tal concepto autónomo de aplicabilidad general habría de establecerse en función de características intrínsecas de los respectivos convenios. Por el contrario, al

⁶³ Sentencia de 3 de abril de 2008 (C-346/06, EU:C:2008:189), apartado 26.

concretar que los convenios colectivos de que se trata son los que hayan sido *declarados* de aplicación general, el legislador de la Unión hizo referencia, en mi opinión, a un sistema dentro del cual se puede producir tal declaración. Al no disponer de elementos a los que recurrir a este respecto en el Derecho de la Unión, dicho sistema debe ser necesariamente nacional, en el marco de la organización nacional del diálogo social que debe entablarse entre los distintos interlocutores.

131. De igual manera, el artículo 3, apartado 8, párrafo segundo, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores hace referencia a un «*sistema* de declaración de aplicación general de convenios colectivos». ⁶⁴ Conforme a dicha disposición, solo a falta de tal *sistema* introduce la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores un criterio subsidiario al que pueden atender los Estados miembros y que les permite basarse en «los convenios colectivos [...] que surtan efecto general en todas las empresas similares pertenecientes a la profesión o al sector de que se trate y correspondientes al ámbito de aplicación territorial de estos», y/o en «los convenios colectivos celebrados por las organizaciones de los interlocutores sociales más representativas a escala nacional y que sean ampliamente aplicados en el conjunto del territorio nacional».

132. Sin embargo, esta opción subsidiaria no altera la regla general que atiende a un sistema nacional de declaración.

133. De hecho, la legislación neerlandesa establece un sistema de este tipo, tal como ha apuntado la Comisión. De los autos se deduce que el convenio colectivo de que aquí se trata, el Convenio Colectivo TM, con arreglo al Derecho nacional y sin perjuicio de la apreciación que haga el tribunal remitente, debe considerarse amparado por una declaración general, debido a los vínculos existentes entre dicho convenio y el Convenio Colectivo TPM.

134. En resumen, el concepto de «convenios colectivos declarados de aplicación general» a efectos del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores debe entenderse referido al Derecho nacional. Dicho con otras palabras: si un convenio colectivo ha sido declarado de aplicación general es algo que debe determinarse en atención al Derecho nacional aplicable en esa materia.

2. Existencia de una restricción del artículo 56 TFUE

135. Mediante la letra b) de la tercera cuestión prejudicial, el tribunal remitente desea saber si el artículo 56 TFUE se opone a que una empresa establecida en un Estado miembro que desplaza a un trabajador al territorio de otro Estado miembro esté *contractualmente* obligada a cumplir lo dispuesto en un convenio colectivo que no se puede considerar de aplicación general con arreglo a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

136. El tribunal remitente solo plantea esta cuestión en caso de que la respuesta a la letra a) de la tercera cuestión prejudicial lleve a la conclusión de que el convenio colectivo de que se trata no puede ser considerado declarado de aplicación general a efectos de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. En tal situación, la obligación de aplicar las condiciones laborales básicas del Convenio Colectivo TM no derivaría de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, sino que podría seguir emanando del artículo 44 de dicho convenio. ¿Equivaldría esto a una restricción en el sentido del artículo 56 TFUE, tal como alegó Van den Bosch Transporten en el procedimiento principal?

137. Esta pregunta exige varias aclaraciones.

⁶⁴ El subrayado es mío.

138. En primer lugar, determinar si ha de considerarse al Convenio Colectivo TM declarado de aplicación general es una cuestión sometida al Derecho nacional. Por lo tanto, la ha de resolver en última instancia el tribunal remitente. Este señala en la resolución de remisión que, conforme al Derecho nacional, el convenio colectivo controvertido, el Convenio Colectivo TM, debe considerarse declarado de aplicación general.

139. Si realmente esto es así con arreglo al Derecho nacional, la letra b) de la tercera cuestión prejudicial es hipotética.

140. Dicho esto, el tribunal remitente aún está a tiempo de llegar a una conclusión diferente y entender que el Convenio Colectivo TM no se puede considerar declarado de aplicación general, lo que haría necesario responder a la letra b) de la tercera cuestión prejudicial.

141. En segundo lugar, tal como se señala en la resolución de remisión, el origen de la incompatibilidad estaría en la aplicación de las condiciones laborales básicas establecidas en el Convenio Colectivo TM a una empresa extranjera que desplaza trabajadores, aunque que dicho Convenio Colectivo TM no pueda considerarse de aplicación general. El tribunal remitente formula esta cuestión a pesar de que el artículo 44 del Convenio Colectivo TM parece condicionar la aplicación de estas obligaciones a que «*así se desprenda de la [Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores]*». ⁶⁵ Considero que, a los efectos de la tercera cuestión prejudicial, letra b), esta parte del artículo 44 del Convenio Colectivo TM debería interpretarse, en realidad, como «incluso si no se desprende de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores».

142. Vista así, con la letra b) de la tercera cuestión prejudicial se estaría preguntando si el artículo 56 TFUE se opone a que una empresa establecida en un Estado miembro que desplaza a un trabajador al territorio de otro Estado miembro esté obligada a cumplir lo dispuesto en un convenio colectivo que no se puede considerar declarado de aplicación general con arreglo a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

143. Suponiendo que haya entendido correctamente la cuestión, y dejando de lado la enigmática pregunta de conforme a qué disposición de Derecho nacional un convenio colectivo que no es de aplicación general podría seguir considerándose vinculante para los prestadores de servicios de otros Estados miembros, la respuesta a esta cuestión ciertamente conllevaría analizar las restricciones a la libre prestación de servicios con arreglo al artículo 56 TFUE.

144. Estoy acuerdo con el Gobierno neerlandés en que la situación descrita en la tercera cuestión prejudicial, letra b), sí constituiría en ese caso una restricción de la libre prestación de servicios. Impondría una carga a las empresas afectadas, ya que exigiría cumplir obligaciones correspondientes a las definidas en la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores *fuera del ámbito de aplicación* de esta. La cuestión esencial sería entonces si tal restricción podría estar justificada por razones primordiales relacionadas con el interés público y si supera el examen de proporcionalidad.

145. Es preciso señalar que la resolución de remisión no contiene más información sobre la posible justificación ni elementos relevantes para el mencionado examen.

⁶⁵ El subrayado es mío.

146. En cuanto a la justificación por razones primordiales de interés público, estoy de acuerdo con los Gobiernos alemán y neerlandés en que la protección de los trabajadores⁶⁶ y la prevención de la competencia desleal⁶⁷ podrían calificarse como tales. Estas razones, en efecto, se solapan con los objetivos perseguidos por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, antes tratados.⁶⁸ Por lo tanto, corresponde al tribunal remitente comprobar si, objetivamente, al redactar el artículo 44 del Convenio Colectivo TM, los autores de este convenio colectivo pretendían promover los derechos de los trabajadores desplazados, o bien prevenir la competencia desleal.

147. Tal como reiteradamente ha declarado el Tribunal de Justicia, para poder considerar que una medida está justificada, debe ser adecuada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no debe sobrepasar lo que es necesario para alcanzarlo.⁶⁹ En último término, esta valoración corresponde al tribunal remitente, teniendo en cuenta, no obstante, que en el marco de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores el legislador europeo ya ha conseguido cierto equilibrio entre los diversos y, en buena medida, opuestos objetivos de dicha Directiva.

V. Conclusión

148. Propongo al Tribunal de Justicia que responda al Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos) en los siguientes términos:

- «1) 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 también se aplica a quien trabaja como conductor en el sector del transporte por carretera y es desplazado, a los efectos de dicha Directiva, al territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaja habitualmente.
- 2) a) El concepto de “trabajador que, durante un período limitado, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaje habitualmente” utilizado por el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 96/71 debe interpretarse en el sentido de que se refiere a un trabajador que presenta un vínculo suficiente con dicho territorio. La existencia de tal vínculo se debe determinar atendiendo a todos los indicios relevantes considerados conjuntamente, como el lugar donde se encuentre el destinatario de los servicios de que se trate, el lugar donde se organicen las operaciones de transporte y se asignen sus tareas a los conductores y el lugar adonde estos regresen tras efectuar su trabajo.
- 2) b) Los vínculos de grupo entre las empresas implicadas en un determinado desplazamiento, junto con otros indicios importantes, quizás puedan requerir la consideración general de si se ha producido la situación de desplazamiento. Sin embargo, por sí mismos no son decisivos.
- 2) c) El cabotaje está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/71. La aplicación de esta Directiva al cabotaje no está supeditada a ninguna norma mínima en cuanto a la distancia de la operación de cabotaje en el Estado miembro de acogida.
- 3) El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71 debe interpretarse en el sentido de que la cuestión de si un convenio colectivo ha sido declarado de aplicación general ha de resolverse atendiendo al Derecho nacional aplicable.»

66 Véase, en este sentido, la sentencia de 24 de enero de 2002, *Portugaia Construções* (C-164/99, EU:C:2002:40), apartados 28 y 29.

67 Sentencia de 12 de octubre de 2004, *Wolff & Müller* (C-60/03, EU:C:2004:610), apartados 41 y 42.

68 Véanse los puntos 72 y 73 de las presentes conclusiones.

69 Sentencia de 12 de octubre de 2004, *Wolff & Müller* (C-60/03, EU:C:2004:610), apartado 43.