



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 28 de mayo de 2020¹

Asunto C-620/18

**Hungría
contra
Parlamento Europeo,**

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Directiva (UE) 2018/957 — Directiva (UE) 96/71 — Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios — Normas relativas a las condiciones de trabajo, la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores — Base jurídica inadecuada — Desviación de poder — Restricciones discriminatorias, innecesarias o desproporcionadas — Infracción del principio de libre prestación de servicios — Remuneración de los trabajadores desplazados — Trabajadores desplazados de larga duración — Violación del Reglamento (CE) n.º 593/2008 sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales — Violación de los principios de seguridad jurídica y de claridad normativa — Acciones colectivas de los trabajadores — Transporte por carretera»

1. Hungría solicita al Tribunal de Justicia, a título principal, la anulación de la Directiva (UE) 2018/957,² que modifica la Directiva 96/71/CE³ sobre el desplazamiento de los trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. Subsidiariamente, insta la anulación de varias disposiciones de la Directiva 2018/957.

I. Marco jurídico

A. Directiva 96/71

2. La Directiva 96/71 se adoptó sobre la base de los artículos 57, apartado 2, y 66 del Tratado CE (hoy artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE).

3. Según su artículo 3, apartado 1, esta Directiva tenía como finalidad garantizar a los trabajadores desplazados en el territorio de los Estados miembros las condiciones de trabajo y empleo relativas a las materias en ella previstas que, en el Estado miembro donde se realice el trabajo, estuvieran reguladas por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, o por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación general.

¹ Lengua original: español.

² Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO 2018, L 173, p. 16; en lo sucesivo, «Directiva 2018/957»).

³ Directiva 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 (DO 1997, L 18, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva 96/71»).

4. Entre las materias contempladas por la Directiva 96/71 figuraban en su artículo 3, apartado 1, letra c), las cuantías de salario mínimo, también las incrementadas por las horas extraordinarias.

B. Directiva 2018/957

5. La Directiva 2018/957 tiene como fundamento jurídico los artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE.

6. El artículo 1, apartado 1, letra b), de la Directiva 2018/957 introduce estos apartados en el artículo 1 de la Directiva 96/71:

«1. La presente Directiva garantizará la protección de los trabajadores desplazados durante su desplazamiento, en lo que se refiere a la libre prestación de servicios, estableciendo disposiciones obligatorias sobre las condiciones de trabajo y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que deben respetarse.

1 *bis*. La presente Directiva no afectará en modo alguno al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros y a escala de la Unión, incluyendo el derecho o la libertad de huelga o de emprender otras acciones contempladas en los sistemas de relaciones laborales específicos de los Estados miembros, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales. Tampoco afecta al derecho a negociar, concluir y hacer cumplir convenios colectivos o llevar a cabo acciones colectivas conforme a la legislación o las prácticas nacionales».

7. El artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2018/957 modifica el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71, que sustituye por este texto:

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

- por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas,
- por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8:
 - a) los períodos máximos de trabajo, así como los períodos mínimos de descanso;
 - b) la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas;
 - c) la remuneración, incluido el incremento por horas extraordinarias; la presente letra no se aplicará a los regímenes complementarios de jubilación;
 - d) las condiciones de desplazamiento de los trabajadores, en particular por parte de empresas de trabajo temporal;
 - e) la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo;
 - f) las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo 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;

- h) las condiciones de alojamiento de los trabajadores, cuando el empleador se las proporcione a trabajadores que se encuentren fuera de su lugar de trabajo habitual;
- i) los complementos o los reembolsos en concepto de gastos de viaje, alojamiento y manutención previstos para los trabajadores que están fuera de su domicilio por motivos profesionales.

La letra i) se aplicará exclusivamente a los gastos de viaje, manutención y alojamiento en que hayan incurrido los trabajadores desplazados cuando estos deban viajar a y desde su lugar habitual de trabajo situado en el Estado miembro en cuyo territorio estén desplazados, o cuando su empleador los envíe temporalmente desde dicho lugar habitual de trabajo a otro lugar de trabajo.

A los efectos de la presente Directiva, el concepto de remuneración vendrá determinado por la legislación o las prácticas nacionales del Estado miembro en cuyo territorio esté desplazado el trabajador y comprenderá todos los elementos constitutivos de la remuneración obligatorios en virtud de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales o de los convenios colectivos o los laudos arbitrales que, en dicho Estado miembro, hayan sido declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8.

[...]»

8. El artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2018/957 incorpora un apartado 1 *bis* en el artículo 3 de la Directiva 96/71, redactado así:

«1 *bis*. Con independencia de la legislación aplicable a la relación laboral, cuando la duración efectiva de un desplazamiento sea superior a 12 meses, los Estados miembros velarán por que las empresas mencionadas en el artículo 1, apartado 1, garanticen a los trabajadores que estén desplazados en su territorio, sobre la base de la igualdad de trato, además de las condiciones de trabajo contempladas en el apartado 1 del presente artículo, todas las condiciones de trabajo aplicables que estén establecidas en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo:

- por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, o
- por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8.

El párrafo primero del presente apartado no se aplicará a las siguientes materias:

- a) los procedimientos, formalidades y condiciones de celebración y de resolución del contrato de trabajo, con inclusión de las cláusulas de no competencia;
- b) los regímenes complementarios de jubilación.

Cuando el prestador de servicios presente una notificación motivada, el Estado miembro en que se preste el servicio ampliará el período previsto en el párrafo primero a 18 meses.

Cuando una empresa contemplada en el artículo 1, apartado 1, sustituya a un trabajador desplazado por otro trabajador desplazado que realice el mismo trabajo en el mismo lugar, la duración del desplazamiento será, a efectos del presente apartado, la duración acumulada de los períodos de desplazamiento de cada uno de los trabajadores desplazados de que se trate.

El concepto de “mismo trabajo en el mismo lugar” contemplado en el párrafo cuarto del presente apartado se determinará teniendo en cuenta, entre otras cosas, la naturaleza del servicio que se preste, el trabajo que se realice y la dirección o direcciones del lugar de trabajo».

9. De acuerdo con el artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva 2018/957, el artículo 3, apartado 7, de la Directiva 96/71 tiene ahora esta redacción:

«7. Lo dispuesto en los apartados 1 a 6 no impedirá la aplicación de condiciones de trabajo más favorables para los trabajadores.

Los complementos específicos por desplazamiento serán considerados parte de la remuneración, en la medida en que no se abonen como reembolso de los gastos efectivamente realizados a causa del desplazamiento, tales como gastos de viaje, alojamiento o manutención. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, párrafo primero, letra h), el empresario reembolsará a los trabajadores desplazados estos gastos de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales aplicables a la relación laboral.

En caso de que las condiciones de trabajo aplicables a la relación laboral no indiquen si los elementos del complemento específico por desplazamiento se abonan en concepto de reembolso de gastos efectivamente realizados a causa del desplazamiento o como parte de la remuneración y, en su caso, cuáles son esos elementos, se considerará que la totalidad del complemento se abona en concepto de reembolso de gastos».

10. Según el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2018/957:

«La presente Directiva se aplicará al sector del transporte por carretera a partir de la fecha de aplicación de un acto legislativo que modifique la Directiva 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y que establezca normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71 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)] para el desplazamiento de conductores en el sector del transporte por carretera».

II. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

11. El Gobierno húngaro solicita al Tribunal de Justicia que anule en su totalidad la Directiva 2018/957. Subsidiariamente, limita sus pretensiones a la anulación de:

- Las disposiciones del artículo 1, punto 2, letra a), de la Directiva 2018/957 por las que se establecen la letra c) y el párrafo tercero del nuevo artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71.
- Las disposiciones del artículo 1, punto 2, letra b), de la Directiva 2018/957 por las que se inserta el apartado 1 *bis* en el artículo 3 de la Directiva 96/71.
- El artículo 1, punto 2, letra c), de la Directiva 2018/957.
- El artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2018/957.

12. El Gobierno húngaro solicita también que se condene en costas al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea.

13. El Parlamento Europeo y el Consejo piden al Tribunal de Justicia que rechace el recurso y que condene en costas a Hungría.

14. Alemania, Francia, los Países Bajos y la Comisión han sido admitidos a intervenir en el procedimiento en apoyo de las conclusiones del Parlamento y del Consejo. Todos ellos han depositado observaciones escritas, aunque los Países Bajos se han circunscrito a apoyar los argumentos del Consejo y del Parlamento Europeo.

15. El Gobierno húngaro demandó, de conformidad con el artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, que el asunto fuera resuelto por la Gran Sala.

16. En la vista celebrada el 3 de marzo de 2020 participaron el Consejo, el Parlamento, la Comisión y los Gobiernos húngaro, alemán, francés y neerlandés.

III. Consideraciones preliminares

17. El desplazamiento de trabajadores⁴ en el marco de prestaciones transnacionales de servicios entre Estados miembros ha sido siempre una cuestión sensible en el seno de la Unión Europea. Pese a su escasa relevancia económica en términos relativos,⁵ su regulación jurídica ha generado controversias, pues confluyen en su regulación dos lógicas enfrentadas:

- Por un lado, la lógica de la libre prestación de servicios en el mercado interior. Con arreglo a ella, deben eliminarse las restricciones que impidan a una empresa de un Estado miembro con bajos costes laborales desplazar a sus trabajadores para prestar servicios en otro Estado miembro con mayores costes laborales. Los Estados de origen de esas empresas ponen el énfasis en la necesidad de facilitar la libre prestación de servicios. Propugnan, por eso, que los trabajadores desplazados temporalmente queden sometidos a la legislación del Estado de origen y que se les aplique el menor número posible de normas del Estado de destino.
- Por otro lado, la lógica de la protección de las condiciones laborales y sociales de los trabajadores desplazados temporalmente. Los Estados de destino pretenden que esos trabajadores se sometan a las mismas normas laborales que el resto de quienes trabajan en su territorio (percibiendo el mismo salario para el mismo trabajo en ese Estado). Así, las empresas que los desplazan no podrían hacer competencia desleal a las radicadas en su territorio y se evitaría el llamado *dumping social*, a la vez que se garantizaría una mejor protección de los trabajadores desplazados.

4 A tenor del artículo 2 de la Directiva 96/71, «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». Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «existe suministro de mano de obra en el sentido del artículo 1, apartado 3, letra c), de la Directiva 96/71 cuando se cumplen tres requisitos. En primer lugar, el suministro de mano de obra constituye una prestación de servicios realizada a cambio de remuneración, mediante la cual el trabajador sigue estando empleado por la empresa proveedora y no celebra contrato laboral alguno con la empresa usuaria. En segundo lugar, este suministro de mano de obra se caracteriza por la circunstancia de que el desplazamiento del trabajador al Estado miembro de acogida constituye el propio objeto de la prestación de servicios efectuada por la empresa proveedora. En tercer lugar, en el marco de tal suministro, el trabajador realiza sus tareas bajo el control y la dirección de la empresa usuaria» (sentencias de 14 de noviembre de 2018, *Danieli & C. Officine Meccaniche* y otros, C-18/17, EU:C:2018:904, apartado 27; y de 18 de junio de 2015, *Martin Meat*, C-586/13, EU:C:2015:405, apartado 33 y jurisprudencia citada).

5 De acuerdo con las últimas estadísticas disponibles, en 2017 se produjeron 2,8 millones de desplazamientos transnacionales de trabajadores, con una duración media de menos de 4 meses por desplazamiento, lo que, sumado, supone solo el 0,2 % del total del empleo en la Unión. Véase De Wispelaere, F. y Pacolet, J., *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, octubre 2018, p. 9, <https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf>. Las estadísticas revelan, sin embargo, que entre 2010 y 2017 el número de trabajadores desplazados aumentó un 83 %. La distribución de estos trabajadores por sectores económicos es la siguiente: construcción (46,5 %), otros servicios (26,7 %), industria (25,9 %) y agricultura (0,9 %).

18. Las dificultades en la regulación del desplazamiento transnacional de trabajadores derivan, en el fondo, de que la Unión carece de competencia para armonizar las condiciones laborales. Son los Estados miembros quienes ostentan esa competencia, lo que se traduce en notables diferencias entre las condiciones laborales y salariales de cada uno de ellos.⁶

19. El desplazamiento transnacional de los trabajadores, además de a las normas laborales de los Estados implicados y a las relativas a la libre prestación de servicios de la Unión, está sujeto a las reglas de derecho internacional privado de la Unión (sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales), a las normas sobre seguridad social de la Unión y de los Estados miembros afectados y a las de naturaleza fiscal. Esa múltiple sujeción incrementa las dificultades para regularlo.

A. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre trabajadores desplazados en el marco de prestaciones transnacionales de servicios

20. Antes de que se armonizaran las legislaciones en esta materia, el Tribunal de Justicia hubo de pronunciarse sobre qué ley debía aplicarse a los trabajadores desplazados.⁷ La imposición, sin más, por el Estado de destino del cumplimiento de sus normas laborales entorpecería la prestación de sus servicios a las empresas de otros Estados que quieran contar con ese tipo de trabajadores.

21. El enfoque adoptado por el Tribunal de Justicia en relación con las medidas nacionales en esta materia ha sido el habitualmente utilizado en el ámbito de la libre prestación de servicios. Primero, determina si la norma nacional dificulta la prestación transnacional de servicios con desplazamiento de mano de obra y, de ser así, emplea el test de la proporcionalidad para sopesar si se justifica por una exigencia imperativa, es decir, por un motivo de interés general digno de protección.

22. Según jurisprudencia reiterada, el artículo 56 TFUE no solo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino suprimir también cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro.⁸

23. El Tribunal de Justicia consideró restrictivas medidas nacionales que imponían a los empresarios la obligación de pagar en el Estado de acogida la cuota patronal de las cotizaciones a la Seguridad Social correspondiente a los trabajadores que desplazaban,⁹ o la de pagar las cotizaciones en concepto de «timbres de fidelidad» y «timbres de mal tiempo», cuando abonaban cotizaciones similares en su Estado de origen.¹⁰

6 La tendencia general es que los Estados con menores costes laborales *exportan* trabajadores desplazados, mientras que los Estados con mejores condiciones laborales los reciben. Véanse los datos de Bradley, H., Tugran, T., Markowska, A. y Fries-Tersch, E., *2018 Annual Report on intra-EU Labor Mobility*, 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>. De ese informe se deduce que son Estados *exportadores* Polonia, Hungría o Lituania y *receptores*, Alemania, Francia o los Países Bajos.

7 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 17 de diciembre de 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314); de 3 de febrero de 1982, Seco y Desquenue & Giral (62/81 y 63/81, EU:C:1982:34); en lo sucesivo, «sentencia Seco y Desquenue & Giral»; y de 27 de marzo de 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

8 Sentencias de 28 de marzo de 1996, Guiot (C-272/94, EU:C:1996:147); en lo sucesivo, «sentencia Guiot»), apartado 10; de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros (C-369/96 y C-376/96, EU:C:1999:575); en lo sucesivo, «sentencia Arblade y otros»), apartado 33; y de 15 de marzo de 2001, Mazzoleni e ISA (C-165/98, EU:C:2001:162); en lo sucesivo, «sentencia Mazzoleni e ISA»), apartado 22. Recientemente, véanse las sentencias de 12 de septiembre de 2019, Maksimovic y otros (C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18, EU:C:2019:723); en lo sucesivo, «sentencia Maksimovic y otros»), apartados 30 y 31; y de 13 de noviembre de 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896); en lo sucesivo, «sentencia Čepelnik»), apartados 37 y 38.

9 Sentencia Seco y Desquenue & Giral.

10 Sentencia Guiot.

24. También declaró que una norma nacional que prevé, en el marco de un desplazamiento de trabajadores, la obligación de elaborar y conservar documentos sociales y de trabajo en el Estado miembro de acogida puede suponer gastos y cargas administrativas y económicas adicionales para las empresas radicadas en otro Estado miembro y, por eso, constituye una restricción a la libre prestación de servicios.¹¹

25. Las medidas nacionales restrictivas pueden, sin embargo, estar justificadas si responden a una razón imperiosa de interés general, siempre que: a) dicho interés no quede salvaguardado por las normas que rigen para el prestador de servicios en el Estado miembro de establecimiento; y b) esas normas resulten adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (esto es, sean proporcionadas).¹²

26. Entre las razones imperiosas de interés general admitidas por el Tribunal de Justicia para respaldar la aplicación de medidas laborales del Estado de destino a los trabajadores desplazados se hallan: a) la protección de los trabajadores;¹³ b) la «protección social de los trabajadores»;¹⁴ c) la «protección social de los trabajadores en el sector de la construcción»;¹⁵ d) la prevención de la competencia desleal por parte de empresas que retribuyan a sus trabajadores desplazados a un nivel inferior al correspondiente al salario mínimo, dado que este objetivo engloba una meta de protección de los trabajadores mediante la lucha contra el «dumping» social;¹⁶ y e) la lucha contra el fraude.

27. El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia *Seco y Desquenue & Giral*¹⁷ que, a falta de armonización, los Estados miembros pueden obligar a quienes empleen a trabajadores desplazados para prestar servicios a que, por ejemplo, les paguen la remuneración mínima aplicable en el Estado miembro de acogida, incluso si estos trabajadores llevan a cabo su actividad solo temporalmente en el territorio del Estado miembro de acogida y con independencia del país en el que se encuentre establecido el empresario. Los Estados miembros pueden también obligar a que se cumplan esas normas laborales.¹⁸

28. La adopción de la Directiva 96/71 redujo, pero no hizo desaparecer, los litigios en los que el Tribunal de Justicia contrastaba la compatibilidad de las medidas nacionales restrictivas del desplazamiento de trabajadores con el artículo 56 TFUE.

29. Como la Directiva 96/71 carecía de disposiciones para hacer valer el cumplimiento de sus normas sustantivas, el Tribunal de Justicia continuó acudiendo al artículo 56 TFUE para juzgar sobre las restricciones nacionales impuestas en esta materia. Esta situación se modifica con la entrada en vigor de la Directiva 2014/67.

30. En concreto, la fiscalización de las normas administrativas nacionales accesorias, destinadas a permitir la comprobación de la observancia de las condiciones laborales aplicables a los trabajadores desplazados, se ha seguido llevando a cabo mediante la aplicación del artículo 56 TFUE:¹⁹

11 Sentencias *Arblade* y otros, apartados 58 y 59; y *Maksimovic* y otros, apartado 31.

12 Sentencias *Arblade* y otros, apartados 34 y 35; de 24 de enero de 2002, *Portugaia Construções* (C-164/99, EU:C:2002:40; en lo sucesivo, «sentencia *Portugaia Construções*»), apartado 19; y de 21 de septiembre de 2006, *Comisión/Austria* (C-168/04, EU:C:2006:595), apartado 37.

13 Sentencia *Arblade* y otros, apartado 80. Véanse, a modo de ejemplo, las sentencias, *Mazzoleni e ISA*, apartado 27; de 25 de octubre de 2001, *Finalarte* y otros (C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 y C-68/98 a C-71/98, EU:C:2001:564), apartado 33; *Portugaia Construções*, apartado 20; y de 12 de octubre de 2004, *Wolff & Müller* (C-60/03, EU:C:2004:610; en lo sucesivo, «sentencia *Wolff & Müller*»), apartado 35.

14 Véase la sentencia *Seco y Desquenue & Giral*, apartado 10.

15 Véanse las sentencias *Guiot*, apartado 15; y *Arblade* y otros, apartado 51.

16 Sentencia, *Wolff & Müller*, apartados 35, 36 y 41.

17 Apartado 14.

18 Sentencia de 3 de diciembre de 2014, *De Clercq* y otros (C-315/13, EU:C:2014:2408; en lo sucesivo, «sentencia *De Clercq* y otros»), apartado 66 y jurisprudencia citada.

19 Sentencias *Maksimovic* y otros, apartado 26; y *De Clercq* y otros, apartado 47.

- Según la sentencia Čepelnik, el artículo 56 TFUE se opone a que las autoridades competentes del Estado de acogida puedan exigir al dueño de una obra establecido en ese Estado miembro que retenga el pago al contratista establecido en otro Estado miembro (de origen) o incluso que constituya una fianza por el importe del precio de la obra pendiente de pago, para garantizar el cobro de la multa que podría imponerse a ese contratista en caso de que se demostrase que se produjo una infracción del derecho del trabajo del Estado de acogida.²⁰
- En la misma línea se pronuncia la sentencia Maksimovic y otros.²¹
- En relación con el desplazamiento de trabajadores de un tercer Estado por una empresa de prestación de servicios establecida en un Estado miembro, el Tribunal de Justicia ha declarado que supeditar la prestación de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa establecida en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa constituye una restricción en el sentido del artículo 56 TFUE.²² Lo mismo ocurre si se le impone el deber de obtener permisos de trabajo para trasladar a sus trabajadores, nacionales de Estados extracomunitarios que residían y trabajaban legalmente en ese otro Estado miembro.²³

B. Armonización de legislaciones mediante Directivas

1. Directiva 96/71 y sus modificaciones anteriores a 2018

31. Ante las dudas sobre qué normas del derecho laboral nacional podían ser exigibles a las empresas que desplazasen a sus trabajadores, los Estados miembros instaron al legislador de la Unión a que armonizara esas legislaciones.

32. La Directiva 96/71 regula tres tipos de desplazamiento: a) la prestación directa de servicios por una empresa, en el marco de un contrato de servicios;²⁴ b) el desplazamiento en el contexto de un establecimiento o de una empresa que pertenezca al mismo grupo («desplazamiento intragrupo»); y c) el desplazamiento mediante la cesión de un trabajador por una empresa de trabajo temporal radicada en otro Estado miembro.

33. La Directiva 96/71 pretendía fomentar la prestación transnacional de servicios mediante la creación de un clima de competencia leal y a través de medidas que garantizaran el respeto de los derechos de los trabajadores desplazados.

34. Su objetivo era, pues, atender a las condiciones de empleo y de trabajo aplicables en una relación laboral desarrollada en un contexto transnacional. Pretendía, con este propósito, coordinar las reglamentaciones de los Estados miembros «a fin de establecer un núcleo de *disposiciones imperativas de protección mínima* que habrán de ser respetadas, en el país de acogida, por los empresarios que desplacen a trabajadores para la realización de un trabajo temporal en el territorio del Estado miembro de la prestación de servicios».²⁵

²⁰ Apartado 50.

²¹ Apartado 50.

²² Sentencia de 14 de noviembre de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche y otros (C-18/17, EU:C:2018:904), apartado 44 y jurisprudencia citada.

²³ Sentencia de 21 de octubre de 2004, Comisión/Luxemburgo (C-445/03, EU:C:2004:655), apartado 24.

²⁴ Este es el supuesto más frecuente: una empresa establecida en un Estado miembro desplaza, por su cuenta y bajo su dirección, al territorio de otro Estado miembro, para una prestación de servicios transnacional, a sus trabajadores. Se celebra un contrato entre la empresa de procedencia y el destinatario de la prestación de servicios que opera en otro Estado miembro, siempre que exista una relación laboral entre dicha empresa y el trabajador durante el período de desplazamiento. Véanse las sentencias de 3 de abril de 2008, Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189; en lo sucesivo, «sentencia Rüffert»), apartado 19; y de 19 de diciembre de 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110; en lo sucesivo, «sentencia Dobersberger»), apartado 29.

²⁵ Considerando décimo tercero. Cursiva añadida.

35. Esos designios se plasman en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 96/71:

- Por un lado, tiende a asegurar una competencia leal entre las empresas nacionales y las que efectúen una prestación de servicios transnacional: estas últimas han de reconocer a sus trabajadores, respecto a una lista limitada de materias, las condiciones de trabajo y empleo fijadas en el Estado miembro de acogida.
- Por otro lado, trata de asegurar a los trabajadores desplazados la aplicación de las normas de protección mínimas del Estado miembro de acogida, en cuanto a las condiciones de trabajo y empleo relativas a las materias mencionadas, mientras llevan a cabo actividades con carácter temporal en su territorio.²⁶

36. La puesta en práctica de la Directiva 96/71 fue difícil desde el primer momento, por la falta de claridad y la imprecisión de algunos de sus términos y condiciones de aplicación.²⁷

37. El Tribunal de Justicia intentó clarificar alguna de las nociones más relevantes en esta materia:

- En lo que se refiere a las «cuantías del salario mínimo», la definición de los elementos que constituyen este concepto depende del derecho del Estado miembro interesado, con la sola condición de que esta definición (que puede resultar de la legislación o de los convenios colectivos nacionales aplicables, o de la interpretación que de ellos hagan los tribunales nacionales) no obstaculice la libre prestación de servicios entre los Estados miembros.
- El Tribunal de Justicia hubo de precisar de manera casuística qué elementos debían integrar (o no) dichas cuantías del salario mínimo, singularmente en las sentencias Comisión/Alemania, Isbir y Sähköalojen ammattiliitto.²⁸

38. Especial importancia tuvo la sentencia Laval un Partneri, pues: a) por un lado, afirmó que los Estados miembros tienen la obligación de conceder el nivel mínimo de protección recogido en su legislación nacional a los trabajadores desplazados; y b) por otro lado, declaró, que, sin perjuicio de la facultad de las empresas establecidas en otros Estados miembros de adherirse voluntariamente en el Estado miembro de acogida, en particular, en el marco de un compromiso asumido hacia su propio personal desplazado, a un convenio colectivo de trabajo eventualmente más favorable, el nivel de protección que ha de garantizarse a los trabajadores desplazados al territorio del Estado miembro de acogida se limita, en principio, al previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letras a) a g), de la Directiva 96/71.²⁹

39. Además, en esa sentencia, el Tribunal de Justicia aseveró que el artículo 3 de la Directiva 96/71 (junto con el artículo 56 TFUE) debían interpretarse en el sentido de que se oponían a que una organización sindical pueda intentar obligar, mediante una medida de conflicto colectivo consistente en un bloqueo de las obras, a un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro a iniciar con ella una negociación sobre las cuantías del salario que han de abonarse a los trabajadores

26 Sentencias de 12 de febrero de 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; en lo sucesivo, sentencia «Sähköalojen ammattiliitto»), apartado 28; y de 8 de diciembre de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809; en lo sucesivo, «sentencia Laval un Partneri»), apartados 74 y 76).

27 Me remito, al respecto, a Eckhard Voss, Michele Faioli, Jean-Philippe Lhernould, Feliciano Iudicone, Fondazione Giacomo, Posting of Workers Directive — current situation and challenges, European Parliament, 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU\(2016\)579001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf); y Fotonopoulou Basurko, O., «Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de derecho internacional privado del trabajo europeas», en Fotonopoulou Basurko, O., (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 258 a 262.

28 Sentencias 14 de abril de 2005, Comisión/Alemania (C-341/02, EU:C:2005:220), apartados 25 a 43; de 7 de noviembre de 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711; en lo sucesivo, «sentencia Isbir»), apartados 39 a 45; y Sähköalojen ammattiliitto, apartados 38 a 70.

29 Sentencia Laval un Partneri, especialmente, apartados 80 y 81.

desplazados, así como pretender obligarlo a adherirse a un convenio colectivo cuyas cláusulas contienen, para algunas de estas materias, condiciones más favorables que las derivadas de las disposiciones legales pertinentes, mientras que otras cláusulas se refieren a materias no incluidas en el artículo 3 de dicha Directiva.³⁰

40. La sentencia Laval un Partneri estuvo precedida de la sentencia International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union³¹ y seguida por las sentencias Rüffert y Comisión/Luxemburgo,³² que consideraron injustificadas ciertas medidas protectoras de los trabajadores que restringían la libre prestación de servicios o la libertad de establecimiento.

41. Esta jurisprudencia fue entendida por los sindicatos como desfavorable para los intereses de los trabajadores desplazados³³ y criticada porque parecía convertir la Directiva 96/71 en el umbral máximo de derechos que el Estado miembro de acogida podía reconocer a los trabajadores desplazados e imponer a las empresas que los movilizaban.³⁴ No es de extrañar que diese lugar a la reivindicación de una reforma de la Directiva 96/71.³⁵

42. A lo anterior se añadió la incidencia de las ampliaciones de la Unión en 2004 y 2007, esto es, la llegada de nuevos Estados miembros con un notable potencial de exportación de trabajadores desplazados. La crisis económica de 2008 incidió también en la aplicación de la Directiva 96/71, al favorecer los desplazamientos transnacionales de trabajadores y contribuir al desarrollo de prácticas fraudulentas (empresas ficticias o *letter box companies*, falsos autónomos)³⁶ para eludir la protección «mínima» que ofrecía a los trabajadores desplazados.

43. Un primer avance en el proceso de reforma fue la aprobación de la Directiva 2014/67, destinada a garantizar el cumplimiento de la Directiva 96/71 mediante la previsión de instrumentos nuevos y reforzados para combatir y sancionar cualquier abuso, elusión o fraude en los supuestos de desplazamiento transnacional de trabajadores.³⁷

44. La Directiva 2014/67 contiene asimismo disposiciones para mejorar la cooperación administrativa entre las autoridades nacionales competentes en materia de desplazamiento. Regula las medidas de control aplicables por los Estados miembros cuando supervisan el cumplimiento de las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados. Además, exige instaurar controles y mecanismos de seguimiento adecuados y eficaces, así como inspecciones a cargo de las autoridades nacionales, para supervisar el cumplimiento de la Directiva 96/71.

30 *Ibidem*, apartado 111.

31 Sentencia de 11 de diciembre de 2007 (C-438/05, EU:C:2007:772).

32 Sentencias de 19 de junio de 2008 (C-319/06, EU:C:2008:350).

33 La sentencia de 17 de noviembre de 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760), apartado 66, trajo consigo un cierto cambio de orientación, ya que estimó que «el artículo 26 de la Directiva 2004/18, interpretado en relación con la Directiva 96/71, permite al Estado miembro de acogida establecer, en el marco de la adjudicación de un contrato público, una norma imperativa de protección mínima contemplada en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letra c), de dicha Directiva, como la controvertida en el asunto principal, que impone la observancia por las empresas establecidas en otros Estados miembros de una cuantía de salario mínimo en favor de sus trabajadores desplazados al territorio del Estado miembro de acogida para la ejecución de ese contrato público. En efecto, tal norma forma parte del nivel de protección que debe garantizarse a dichos trabajadores».

34 Kilpatrick, C., «Laval's regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court's new approach to posted workers», *European Law Review*, n.º 6, 2009, p. 848; Rocca, M., *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again. Between Internal Markets and Fundamental Rights*, Intersentia, Amberes, 2015, pp. 181 a 204.

35 Véase el análisis de Van Nuffel, P. y Afanasjeva, S., «The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services», *European Papers*, 2018, n.º 3, pp. 1411 a 1413.

36 Perdisini, M. y Pallini, M., *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*, 2016, Eurofound, pp. 9 a 18.

37 La Directiva 2014/67 abordó los problemas derivados de las denominadas «empresas buzón» y reforzó la capacidad de los Estados miembros para supervisar las condiciones de trabajo y garantizar el cumplimiento de las normas aplicables. Enumera, entre otros, los criterios acreditativos de la existencia de un vínculo real entre el empleador y el Estado miembro de establecimiento, aplicables también para determinar si una persona responde a la definición de trabajador desplazado.

2. Directiva 2018/957

45. Los Estados miembros tenían hasta el 18 de junio de 2016 para incorporar la Directiva 2014/67 a su legislación nacional.³⁸ Antes de que terminara ese plazo, la Comisión presentó, el 8 de marzo de 2016, una propuesta de modificación de la Directiva 96/71.³⁹

46. La tramitación de esta propuesta reveló el enfrentamiento entre los Estados miembros *exportadores* y *receptores* de trabajadores desplazados:

- Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia, en una carta conjunta, expresaron su apoyo a la modernización de la Directiva 96/71, con objeto de instaurar el principio de «idéntica remuneración para el mismo trabajo en el mismo lugar». Sugerían modificar los preceptos de esa Directiva sobre las condiciones laborales y sociales aplicables a los trabajadores desplazados, principalmente, en materia de remuneración; el establecimiento de una duración máxima para los desplazamientos, en particular, con la finalidad de armonizar las disposiciones con el Reglamento de la Unión sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social; así como la clarificación de las condiciones aplicables al sector del transporte por carretera.
- Por el contrario, Bulgaria, la República Checa, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía defendieron, en otra carta conjunta, que una revisión de la Directiva 96/71 era prematura y que debería posponerse hasta que acabase el plazo de transposición de la Directiva 2014/67 y se evaluaran detenidamente sus efectos. Esos Estados miembros expresaron su preocupación por que el principio de «remuneración idéntica por un mismo trabajo realizado en el mismo sitio» pudiera generar obstáculos en el mercado único, ya que las diferencias salariales constituyen un elemento legítimo de ventaja competitiva para los prestadores de servicios. Además, consideraban que los trabajadores desplazados debían permanecer cubiertos por la legislación del Estado miembro de origen, por razones de seguridad social, y que no debía revisarse la relación entre el desplazamiento de trabajadores y la coordinación de los sistemas de seguridad social.

47. En el plazo marcado por el artículo 6 del Protocolo n.º 2, catorce Parlamentos nacionales enviaron dictámenes motivados a la Comisión, en los que declaraban que la propuesta de 8 de marzo de 2016 no se ajustaba al principio de subsidiariedad. Activaron así el procedimiento del artículo 7, apartado 2, del Protocolo n.º 2 del Tratado, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

48. La propuesta de la Comisión tenía como base jurídica las normas relativas al mercado interior, en concreto, los artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE. Tras un análisis de su contenido, la Comisión concluyó que la revisión de la Directiva 96/71 era conforme con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5, apartado 3, del TUE y que no era necesario retirarla ni modificarla.⁴⁰

49. Al cabo de complejas negociaciones en el seno del Consejo y del Parlamento Europeo,⁴¹ la revisión de la Directiva 96/71 fue aprobada el 28 de junio de 2018, mediante la adopción de la Directiva 2018/957, cuyo artículo 3 prevé un plazo de transposición hasta el 30 de julio de 2020 y cuya aplicación a los servicios de transporte por carretera depende de la adopción de un acto normativo específico.

38 Véase Marchal Escalona, N., «El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, n.º 1, pp. 91 a 95.

39 COM(2016) 128 final, de 18 de marzo de 2016, propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71.

40 COM(2016) 505 final, de 20 de julio de 2016, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales relativa a la propuesta de Directiva que modifica la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, en lo concerniente al principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo n.º 2.

41 Véase el análisis de Van Nuffel, P. y Afanasjeva, S., «The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services», *European Papers*, 2018, n.º 3, pp. 1414 a 1416.

50. La Directiva 2018/957 fue adoptada con el voto en contra de Polonia y de Hungría y con la abstención de Croacia, Lituania, Letonia y el Reino Unido.

51. Hay que señalar, para terminar, que la modificación de la Directiva 96/71, mediante la adopción de la Directiva 2018/957, se ha acompañado de una propuesta de reforma del Reglamento (CE) n.º 883/2004⁴² y de la creación de la Autoridad Laboral Europea,⁴³ cuyo objetivo es ayudar a los Estados miembros y a la Comisión en la aplicación y el cumplimiento efectivos de la legislación de la Unión en materia de movilidad laboral (incluida la Directiva 96/71), así como en la coordinación de los sistemas de seguridad social dentro de la Unión.

IV. Primer motivo: error en la elección de la base jurídica de la Directiva 2018/957

A. Alegaciones

52. Según el Gobierno húngaro, los artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE, que prevén la aproximación de legislaciones en materia de libre prestación de servicios, no son la base jurídica adecuada para la Directiva 2018/957. Habida cuenta de su finalidad y de su contenido, esa Directiva se dirige exclusivamente, o con carácter principal, a la protección de los trabajadores, por lo que el legislador de la Unión debería haberla adoptado sobre la base del artículo 153 TFUE o, cuando menos, fundándose primordialmente en esta última base jurídica en materia de política social.

53. En opinión de este Gobierno, la Directiva 2018/957 no elimina las restricciones a la libre prestación de servicios, sino que genera obstáculos para las empresas que prestan servicios transnacionales con desplazamiento de la mano de obra, porque implanta medidas de protección de los trabajadores desplazados. Su propósito principal es la igualdad de trato de los trabajadores, en particular, la extensión de la igualdad de la remuneración (igual salario para el mismo trabajo en el mismo lugar de trabajo).

54. Cuando los trabajadores se desplazan en el marco de una prestación transnacional de servicios por un período superior a 12 meses (o excepcionalmente a 18 meses), la Directiva impone que se les apliquen las mismas condiciones de trabajo y de empleo que a los trabajadores del país de acogida. Para períodos inferiores, el Gobierno húngaro entiende que la Directiva refuerza el *núcleo duro* de las normas obligatorias que aseguran a estos trabajadores una protección mínima durante su desplazamiento al Estado de acogida.

55. El Gobierno húngaro considera que la Directiva 2018/957 no debería tener la misma base jurídica que la Directiva 96/71: el contenido de la de 2018 se circunscribe a la protección de los trabajadores desplazados, sin contener disposiciones orientadas a la liberalización de la prestación de servicios.

56. El Gobierno húngaro también invoca la jurisprudencia sobre la primacía de la base jurídica más específica. Cuando se adoptó la Directiva 96/71, se recurrió a la base general de la aproximación de legislaciones en materia de libre prestación de servicios, porque no había otra más específica. Al adoptarse la Directiva 2018/957 ya existía esta base más específica (el artículo 153 TFUE) a la que el legislador de la Unión debería haber recurrido.

42 COM(2016) 815 final, de 13 de diciembre de 2016, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004.

43 Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 y (UE) n.º 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344 (DO 2019, L 186, p. 21).

57. La Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Gobiernos de los Estados miembros intervinientes aprecian que la base jurídica de la Directiva 2018/957 (artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE) es la correcta.

B. Apreciación

58. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la elección de la base jurídica ha sido sintetizada en la sentencia República Checa/Parlamento y Consejo⁴⁴ en los términos que reproduzco a continuación.

- «La elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido del acto. Si el examen del acto de que se trate muestra que este persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro solo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante».⁴⁵
- «Además [...] puede tenerse en cuenta, para determinar la base jurídica adecuada, el contexto jurídico en que se inscribe una nueva normativa, en particular por cuanto tal contexto puede arrojar luz sobre la finalidad de dicha normativa».⁴⁶
- «Respecto a una normativa que modifica una normativa existente, debe tenerse en cuenta igualmente, a efectos de la identificación de su base jurídica, la normativa existente que modifica y, en concreto, su objetivo y su contenido».⁴⁷
- También es jurisprudencia reiterada que, una vez adoptada una norma de armonización, «el legislador de la Unión no puede ser privado de la facultad de adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos, habida cuenta de la tarea que le incumbe de velar por que se protejan los intereses generales reconocidos por el Tratado».⁴⁸

59. Procederé, pues, conforme a esta jurisprudencia, a verificar si la modificación de la Directiva 96/71 se enmarca en el margen de apreciación de las instituciones de la Unión, lo que precisa: i) identificar el objetivo principal de la Directiva 2018/957; ii) examinar su contenido;⁴⁹ y iii) analizar el contexto en el que fue adoptada.

1. Objetivo de la Directiva 2018/957

60. Para identificar el *objetivo principal* de esta Directiva es imprescindible tener presentes su exposición de motivos y las disposiciones que contiene, en su conjunto.⁵⁰

61. Los considerandos de la Directiva 2018/957 ponen de relieve que tiende a lograr un equilibrio, no siempre fácil, entre dos intereses no forzosamente coincidentes:⁵¹

44 Sentencia de 3 de diciembre de 2019 (C-482/17, EU:C:2019:1035; en lo sucesivo, «sentencia República Checa/Parlamento y Consejo»).

45 *Ibidem*, apartado 31.

46 *Ibidem*, apartado 32.

47 *Ibidem*, apartado 42.

48 *Ibidem*, apartado 38.

49 Sentencia de 21 de junio de 2018, Polonia/Parlamento y Consejo (C-5/16, EU:C:2018:483), apartado 49.

50 Sentencia de 27 de enero de 2000, DIR International Film y otros/Comisión (C-164/98 P, EU:C:2000:48), apartado 26.

51 Así, el considerando primero: «[...] garantizar la igualdad de condiciones para todas las empresas y el respeto de los derechos de los trabajadores». A esa dualidad alude también el considerando cuarto: la Directiva 2018/957 quiere revisar si la Directiva 96/71 «sigue logrando el equilibrio adecuado entre la necesidad de fomentar la libre prestación de servicios y garantizar condiciones de competencia equitativas, por un lado, y la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores desplazados, por otro».

- Por un lado, la garantía, para las empresas de los Estados miembros, de poder realizar prestaciones transnacionales de servicios⁵² movilizándolo, sin restricciones injustificadas, trabajadores desde su Estado de establecimiento, de manera que puedan hacer valer su ventaja competitiva, en caso de contar con costes salariales más bajos.
- Por otra parte, la protección de los derechos de los trabajadores desplazados,⁵³ cuya situación laboral en el Estado de destino debe parecerse a la de los trabajadores de dicho Estado.

62. Las alusiones a ese equilibrio (entre los intereses de las empresas prestadoras de servicios y la protección social de los trabajadores desplazados) son constantes en la exposición de motivos de la Directiva 2018/957.⁵⁴ Su considerando décimo, por ejemplo, tras declarar que «es necesario garantizar una mayor protección de los trabajadores para salvaguardar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas tanto a corto como a largo plazo, en particular evitando que se vulneren los derechos garantizados por los Tratados», añade, a modo de contrapeso, que «las normas que garantizan a los trabajadores esa protección no pueden afectar a la potestad de las empresas que desplazan trabajadores al territorio de otro Estado miembro de acogerse al derecho de libre prestación de servicios».

63. Un equilibrio adecuado entre esos dos intereses debe asegurar, además, una competencia leal de las empresas que desplazan trabajadores y las radicadas en el Estado de destino.

64. Es cierto que buena parte de los considerandos de la Directiva 2018/957 atañen especialmente a la protección de los trabajadores desplazados. Esa reiteración se explica porque, en el año 2018, se quiso modificar la Directiva 96/71, precisamente, para alterar el equilibrio establecido en esta última y ofrecer más protección a los trabajadores desplazados. El legislador de la Unión entendió indispensable esa modificación ante la evolución de los mercados de trabajo de la Unión tras las sucesivas ampliaciones y como consecuencia de la crisis económica de 2008.

2. Contenido de la Directiva 2018/957

65. El contenido de esta Directiva está en consonancia con los objetivos que enuncian sus considerandos. La nueva versión del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 96/71 pone más énfasis en la protección de los derechos de los trabajadores desplazados, mientras que la precedente lo hacía en las empresas que los emplean.

66. Los cambios que la Directiva 2018/957 introduce en la Directiva 96/71 van, repito, en la línea de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores desplazados, acercándolas a las de los trabajadores del Estado de acogida. Así:

- El período máximo para el desplazamiento se fija en un año (o excepcionalmente en 18 meses). Superado ese tiempo, el desplazado se convierte en *trabajador de larga duración*,⁵⁵ al que se aplican, en principio, las mismas condiciones laborales que a los trabajadores del Estado de acogida.

52 En el considerando segundo se lee: «la libre prestación de servicios incluye el derecho de las empresas a prestar servicios en el territorio de otro Estado miembro y a desplazar temporalmente a sus propios trabajadores al territorio de otro Estado miembro con ese fin».

53 El considerando tercero reafirma el objetivo de la justicia y la protección sociales, que pretende proteger a los trabajadores desplazados. Los considerandos quinto a noveno inciden también en la protección de los trabajadores desplazados.

54 Lo reitera el considerando vigésimo cuarto: «La presente Directiva establece un marco equilibrado en materia de libertad de prestación de servicios y de protección de los trabajadores desplazados, que es no discriminatorio, transparente y proporcionado, a la vez que respetuoso con la diversidad de los sistemas nacionales de relaciones laborales. La presente Directiva no impedirá la aplicación de condiciones de trabajo más favorables para los trabajadores desplazados».

55 Denominación utilizada por Marchal Escalona, N., «El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, n.º 1, pp. 96 a 98.

- En cuanto a los trabajadores desplazados por un tiempo inferior a un año (o excepcionalmente 18 meses), se aumentan las materias a las que se extiende la obligación de igualdad de trato con los nacionales.⁵⁶ De modo específico, la expresión «las cuantías del salario mínimo» se sustituye por «la remuneración».
- Se mejoran las condiciones laborales de los trabajadores desplazados por agencias de colocación o empresas de trabajo temporal. Ahora, los Estados miembros deben asegurar (antes era opcional) que estas entidades les garanticen las condiciones de trabajo que se aplican, con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE,⁵⁷ a los trabajadores cedidos por las empresas de trabajo temporal establecidas en el Estado miembro de acogida.

67. Además de estas modificaciones, la Directiva 2018/957 incorpora otros cambios relacionados con la vigilancia, el control y la ejecución de la aplicación de la Directiva 96/71, inducidos por la adopción de la Directiva 2014/67.

68. Globalmente considerado, el contenido de la Directiva 2018/957 se orienta, pues, a incrementar la protección de los derechos de los trabajadores desplazados, pero siempre en el contexto de una prestación transnacional de servicios realizada por una empresa.

3. Contexto en el que se adopta la Directiva 2018/957

69. Como ya he explicado, la Directiva 96/71 tuvo una compleja gestación. Con ella se pretendió promover y facilitar la prestación transfronteriza de servicios, proteger a los trabajadores desplazados y garantizar una competencia leal entre las empresas del Estado de origen y las de los Estados miembros de destino.

70. El *status quo* que se había logrado en 1996 quedó alterado con las ampliaciones de la Unión de 2004 y de 2007, en los términos antes expuestos.⁵⁸ Los desplazamientos transnacionales de trabajadores aumentaron por esta circunstancia, a la que se sumó la crisis económica de 2008.

71. En esa tesitura, y motivadas también por la falta de claridad de algunos de sus conceptos, las instituciones políticas de la Unión creyeron imprescindible reformar la Directiva 96/71, lo que se ha efectuado en dos fases: a) la Directiva 2014/67, que, sin modificar la Directiva 96/71, instauró mecanismos para mejorar su aplicación, ante la aparición de numerosos casos de fraude en los desplazamientos transnacionales de trabajadores; y b) la adopción de la Directiva 2018/957, que introduce los cambios antes descritos.

72. Las dificultades experimentadas por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo para sacar adelante esta reforma, ya mencionadas, pusieron de relieve un fuerte choque de intereses entre los Estados de origen de las empresas y los Estados de acogida. Este recurso de anulación y el entablado por Polonia (asunto C-626/18) contra la Directiva 2018/957 muestran la intensidad de las discrepancias entre los Estados miembros.

⁵⁶ Se incluyen, en su letra h), «las condiciones de alojamiento de los trabajadores, cuando el empleador se las proporcione a trabajadores que se encuentren fuera de su lugar de trabajo habitual»; y en su letra i), «los complementos o los reembolsos en concepto de gastos de viaje, alojamiento y manutención previstos para los trabajadores que están fuera de su domicilio por motivos profesionales».

⁵⁷ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal (DO 2008, L 327, p. 9).

⁵⁸ Puntos 41 a 44 de estas conclusiones.

4. Mi opinión sobre la base jurídica

73. Una vez analizados la finalidad, el contenido y el contexto de la Directiva 2018/957, ha de dilucidarse si la base jurídica empleada para adoptarla (artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE) es correcta, como sostienen el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y los Gobiernos alemán, francés y neerlandés, o si, por el contrario, esta Directiva debería haberse adoptado con base jurídica en el artículo 153 TFUE, como defiende Hungría.

74. Coincido con Hungría en que los objetivos y el contenido de la Directiva 2018/957 se encaminan mayoritariamente a la protección de los derechos de los trabajadores desplazados. Esta circunstancia, sin embargo, no permite concluir que sus raíces hayan de buscarse, indefectiblemente, en el artículo 153 TFUE.

75. Recordaré, ante todo, que la Directiva 2018/957 lleva a cabo una modificación, importante pero limitada, de la Directiva 96/71. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un acto modificativo de otro anterior tendrá normalmente su misma base jurídica,⁵⁹ lo que me parece lógico. De ahí que los artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE puedan ser la base jurídica adecuada para la Directiva 2018/957, como lo fueron en su día para la Directiva 96/71, que aquella modifica.

76. La Directiva 2018/957 adapta la solución legislativa dada por la Directiva 96/71 al fenómeno del (creciente) desplazamiento transnacional de trabajadores, con objeto de facilitar la libre prestación de servicios de las empresas que recurren a esta modalidad de movilización del factor trabajo.

77. Esta adaptación, repito, ha sido necesaria por la evolución de los mercados laborales de la Unión y se ha orientado hacia una mayor protección de las condiciones laborales de los trabajadores desplazados. Es posible que, en algunos casos, implique una correlativa reducción de la competitividad de las empresas para prestar servicios en otros Estados miembros utilizando esta vía, pero esa es la opción (legítima) que ha querido el legislador europeo.

78. Como avancé al examinar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en esta materia, cuando promulga una norma de armonización, el legislador de la Unión no puede ser privado de la facultad de adaptar ese acto a cualquier modificación de las circunstancias o a cualquier evolución de los conocimientos, habida cuenta de que le incumbe velar por que se protejan los intereses generales reconocidos por el Tratado.⁶⁰

79. Esto es precisamente lo que ha ocurrido con la aprobación de la Directiva 2018/957. El legislador de la Unión ha introducido cambios en la Directiva 96/71 para adaptar el equilibrio de intereses reflejado en ella a la nueva situación generada por el movimiento transnacional de trabajadores. Los intereses en liza siguen siendo los mismos, pero el foco y el punto de equilibrio entre ellos se han desplazado hacia una mayor protección de los derechos laborales de esos trabajadores. Este reequilibrio no justifica el cambio de base jurídica con respecto a la Directiva 96/71.

80. Hungría menciona la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la elección de la base jurídica más específica, en caso de concurrencia de varios fundamentos jurídicos para la adopción de un acto normativo de la Unión.⁶¹ En su opinión, el artículo 153 TFUE presenta más especificidad que los artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE para la adopción de la Directiva 2018/957, porque se enfoca a la protección de los derechos de los trabajadores y no a la eliminación de obstáculos a la libre circulación de servicios.

⁵⁹ Sentencia República Checa/Parlamento y Consejo, apartado 42.

⁶⁰ *Ibidem*, apartados 38 y 39.

⁶¹ Sentencia de 12 de febrero de 2015, Parlamento/Consejo (C-48/14, EU:C:2015:91), apartado 36 y jurisprudencia citada.

81. No comparto esta argumentación. El artículo 153 TFUE, apartado 2, comprende dos bases jurídicas diversas:

- En su letra a) prevé la adopción de medidas encaminadas al fomento de la cooperación entre los Estados miembros en materia social, con exclusión de cualquier tipo de armonización.
- En su letra b) contempla la posibilidad de aprobar, en ciertas materias sociales, las «disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente», ponderando las condiciones existentes en cada Estado miembro.

82. Ninguna de estas dos bases jurídicas es adecuada como fundamento de la Directiva 2018/957. En cuanto a los trabajadores desplazados en el marco de una prestación transnacional de servicios, lo que debe dilucidarse, y así lo hace aquella Directiva, es la legislación laboral que se les aplicará durante su desplazamiento al Estado de acogida. A tal efecto, la cooperación entre los Estados miembros recogida en el artículo 153 TFUE, apartado 2, letra a), es insuficiente, máxime considerando que los intereses de los Estados miembros de origen y de destino pueden no coincidir, como pone de relieve este litigio.

83. Precisar qué legislación regirá las relaciones laborales (en algunos de sus aspectos) durante el desplazamiento al Estado de acogida tampoco requiere la elaboración de las normas europeas de armonización mínima a las que alude el artículo 153 TFUE, apartado 2, letra b). Como no es posible una armonización exhaustiva de todas las condiciones laborales en la Unión, seguirán existiendo diferencias entre la normativa laboral del Estado de origen y la del Estado de acogida.

84. A partir de esta premisa, la Directiva 2018/957 se limita a declarar qué normas del Estado de acogida se aplican al trabajador desplazado durante el período de tiempo que dura la prestación transnacional de servicios de su empresa. Así entendida, se asemeja a una *norma de conflicto*, con arreglo a la que se identifica la legislación aplicable, para facilitar la libre prestación de servicios y, a la vez, salvaguardar una protección social adecuada de los trabajadores desplazados. Las bases jurídicas del artículo 153 TFUE, apartado 2, no contemplan ni están pensadas para supuestos de este tipo.

85. Por tanto, el artículo 153 TFUE no es una base jurídica *más específica* que los artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE, para lo que ahora interesa. Estos dos últimos artículos fueron la base jurídica para la adopción de la Directiva 96/71 y deben ejercer la misma función para su modificación, que acomete la Directiva 2018/957. En cuanto que esta se traduce en un reajuste del equilibrio de intereses al que llegó en 1996 el legislador de la Unión, su fundamento jurídico es el mismo que el de la Directiva 96/71, si bien sopesando los cambios acaecidos desde entonces en los movimientos transnacionales de trabajadores.

V. Segundo motivo: violación del artículo 153 TFUE, apartado 5

A. Alegaciones

86. El Gobierno húngaro alega que la Directiva 2018/957 es contraria al artículo 153 TFUE, apartado 5, ya que este excluye la facultad legislativa de la Unión en materia de remuneraciones en el ámbito de las relaciones laborales.

87. En su opinión, el legislador de la Unión, al establecer que la remuneración de los trabajadores deberá acomodarse a la normativa vigente en el Estado miembro de acogida, ha promulgado una Directiva que se refiere esencialmente a la remuneración de la relación laboral. Habría optado por escoger como bases jurídicas las que se indican en la Directiva 2018/957, porque vio que, a falta de competencia de la Unión, era la única posibilidad de regular las remuneraciones laborales, que son uno de los elementos esenciales de esa Directiva. Al actuar de este modo incurrió, según el Gobierno húngaro, en desviación de poder.

88. La Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Gobiernos de los Estados miembros intervinientes consideran que este segundo motivo es infundado.

B. Apreciación

89. Mi parecer sobre el primer motivo de impugnación haría innecesario pronunciarme sobre el segundo. Lo abordaré, pues, solo de modo subsidiario.

90. Según el Tribunal de Justicia, como el artículo 153 TFUE, apartado 5 (artículo 137 CE, apartado 5), constituye una excepción a lo dispuesto en los apartados 1 a 4 del mismo artículo, debe ser objeto de interpretación estricta, para no afectar indebidamente al alcance de estos últimos apartados ni desvirtuar los objetivos del artículo 151 TFUE.

91. La razón de ser de la excepción relativa a las «remuneraciones» (noción que utiliza el artículo 153 TFUE, apartado 5) radica en que la fijación de los salarios pertenece al ámbito de la autonomía contractual de los interlocutores sociales a nivel nacional y corresponde a la competencia de los Estados miembros en la materia. En el estado actual del derecho de la Unión, las remuneraciones se han excluido de la armonización (con arreglo a los artículos 151 TFUE y siguientes, relativos a la política social de la Unión).⁶²

92. Esa excepción atañe a medidas que supondrían una injerencia directa del legislador de la Unión en la determinación de las retribuciones laborales. Así sucedería si se pretendiese uniformar, en todo o en parte, los elementos constitutivos de los salarios o de su nivel en los Estados miembros.

93. La excepción no puede extenderse, sin embargo, a cualquier aspecto que *guarde alguna relación* con las remuneraciones. Esa interpretación privaría de sentido a otros ámbitos contemplados en el artículo 153 TFUE, apartado 1.⁶³

94. La Directiva 2018/957 se limita a coordinar la aplicación y a identificar qué normativa laboral (la del Estado de acogida o la del Estado de origen) se aplica a los trabajadores desplazados. En ningún caso fija las cuantías de los salarios que deban pagarse, lo que, repito, es competencia del Estado de acogida y del Estado de origen, cada uno en su territorio.

95. La excepción del artículo 153 TFUE, apartado 5, no es oponible ni puede impedir la adopción de la Directiva ahora controvertida. Así lo corrobora el considerando décimo séptimo de la Directiva 2018/957,⁶⁴ al ratificar la exclusiva competencia de los Estados miembros en cuanto a las remuneraciones laborales.

⁶² Sentencias de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartados 123 y 124; y de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartados 39 y 40.

⁶³ Sentencias de 19 de junio de 2014, Specht y otros (C-501/12 a C-506/12, C-540/12 y C-541/12, EU:C:2014:2005), apartado 33; de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 125; y de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartado 41.

⁶⁴ «Compete a los Estados miembros fijar normas sobre remuneración de conformidad con su legislación o las prácticas nacionales. La fijación de los salarios es competencia exclusiva de los Estados miembros y los interlocutores sociales. Debe prestarse especial atención a que no se menoscaben los sistemas nacionales de fijación de los salarios ni la libertad de las partes implicadas».

96. En esa misma dirección, el *nuevo* artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 96/71 recoge de manera expresa que «[...] el concepto de remuneración vendrá determinado por la legislación o las prácticas nacionales del Estado miembro en cuyo territorio esté desplazado el trabajador [...]».

97. La Directiva 2018/957 matiza la redacción anterior de la Directiva 96/71, que hablaba de «cuantías de salario mínimo», dotándola de mayor precisión. Pues bien, el Tribunal de Justicia ya había asegurado que el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 96/71:

«- [...] remite expresamente, a efectos de dicha norma, a la legislación o el uso nacional del Estado miembro en cuyo territorio el trabajador se encuentre desplazado para determinar la cuantía del salario mínimo mencionada en el párrafo primero del citado apartado 1.

- En este contexto, es preciso poner de manifiesto que la Directiva 96/71 no proporciona por sí misma dato alguno para definir materialmente el salario mínimo. Por lo tanto, la tarea de definir cuáles son los elementos que lo constituyen, para aplicar esta Directiva, depende del derecho del Estado miembro interesado, con la sola condición de que esta definición, tal como resulte de la legislación o de los convenios colectivos nacionales aplicables, o de la interpretación que de ellos hagan los tribunales nacionales, no tenga el efecto de obstaculizar la libre prestación de servicios entre los Estados miembros».⁶⁵

98. Esas afirmaciones son extrapolables a la reforma de la Directiva 96/71. Puede rechazarse, en consecuencia, que la Directiva 2018/957 armonice, desde el punto de vista sustantivo, las remuneraciones de los trabajadores desplazados, con lo que no infringe el artículo 153 TFUE, apartado 5.

99. El Gobierno húngaro cree que el legislador de la Unión habría cometido una desviación de poder al elegir las bases jurídicas de la Directiva 2018/957, opinión que no comparto, por cuanto queda dicho. Por lo demás, no aduce esta circunstancia como motivo específico de invalidez, al considerar que el legislador de la Unión habría infringido el artículo 153 TFUE, apartado 5, sin señalar si su comportamiento iría en detrimento del procedimiento legislativo especial del artículo 153 TFUE, apartado 2, párrafo tercero.⁶⁶

100. El segundo motivo de anulación debe, pues, rechazarse.

VI. Tercer motivo: violación del artículo 56 TFUE

101. Para el Gobierno húngaro, la Directiva 2018/957 es contraria al artículo 56 TFUE, que consagra la libre prestación de servicios. A su entender, las obligaciones y restricciones que impone a las empresas establecidas en un Estado miembro cuando desplazan a trabajadores a otro Estado miembro, en el marco de una prestación de servicios, son discriminatorias, innecesarias y desproporcionadas con respecto al objetivo que pretenden alcanzar. Además, lo dispuesto en materia de transportes infringe el artículo 58 TFUE, apartado 1.

⁶⁵ Sentencia Isbir, apartados 36 y 37.

⁶⁶ Un acto incurre en desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que ha sido adoptado exclusivamente o, al menos, de modo determinante, para alcanzar fines distintos de aquellos para los que se ha conferido la facultad correspondiente, o para eludir un procedimiento específicamente establecido por el TFUE para hacer frente a las circunstancias del caso (sentencias de 5 de mayo de 2015, España/Parlamento y Consejo, C-146/13, EU:C:2015:298, apartado 56; y de 16 de abril de 2013, España e Italia/Consejo, C-274/11 y C-295/11, EU:C:2013:240, apartado 33).

102. Las críticas del Gobierno húngaro se concentran en tres elementos de la Directiva 2018/957, a saber:

- el artículo 1, punto 2, letra a), que sustituye la noción de «cuantías de salario mínimo» por la de «remuneración» en el artículo 3, apartado 1, primer párrafo, letra c), de la Directiva 96/71;
- el artículo 1, punto 2, letra b), que añade el apartado 1 *bis* al artículo 3 de la Directiva 96/71, previendo la aplicación casi completa de las condiciones de trabajo y de empleo del Estado de acogida al trabajador desplazado por más de 12 meses; y
- el artículo 3, apartado 3, que se refiere al sector del transporte por carretera.

103. La Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Gobiernos de los Estados miembros intervinientes estiman que este tercer motivo es infundado.

A. Consideración preliminar: artículo 56 TFUE y directivas de armonización sobre los trabajadores desplazados

104. Antes de adentrarme en el análisis de este motivo, haré una consideración preliminar sobre la aplicación del artículo 56 TFUE a la Directiva 2018/957.

105. Como señala el Parlamento Europeo, la aplicación del artículo 56 TFUE a una norma de armonización de la Unión se realiza de manera diferente a cómo se utiliza para fiscalizar las medidas nacionales restrictivas de aquella libertad fundamental.

106. Es cierto que la prohibición de restricciones a la libre prestación de servicios se aplica no solo a las medidas nacionales, sino también a las que emanan de las instituciones de la Unión.⁶⁷ Ahora bien, no cabe olvidar que el legislador de la Unión aprueba las normas de armonización justamente para facilitar la libertad de prestación de servicios, asegurando a la vez la protección de intereses sociales fundamentales a los que puede afectar.⁶⁸

107. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre *normas nacionales* restrictivas de los movimientos de trabajadores desplazados en el marco de prestaciones transnacionales de servicios no se puede extrapolar, sin más, a las *normas de la Unión* que pretenden armonizar este fenómeno, como es la Directiva 2018/957.

108. Como ya expuse, con la Directiva 96/71 el legislador de la Unión conjugó, en unos términos no discutidos, tres objetivos difíciles de compatibilizar: promover y facilitar la prestación transfronteriza de servicios, proteger a los trabajadores desplazados y garantizar una competencia leal entre los competidores extranjeros y locales. Para adaptarla a los cambios acaecidos, el legislador de la Unión hubo de reajustar ese equilibrio a través de la Directiva 2018/957, que pone el foco en uno de aquellos objetivos (mejorar la protección de los derechos de los trabajadores desplazados).

67 Sentencias de 2 de septiembre de 2015, Groupe Steria (C-386/14, EU:C:2015:524), apartado 39; de 26 de octubre de 2010, Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632), apartado 50; y de 18 de septiembre de 2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479), apartados 25 y 26. Véase, por analogía, en lo que atañe a la libre circulación de mercancías, las sentencias de 25 de junio de 1997, Kieffer y Thill (C-114/96, EU:C:1997:316), apartado 27; y de 12 de julio de 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447), apartado 80.

68 Sentencia de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo (C-233/94, EU:C:1997:231), apartado 17: «[...] los Estados miembros pueden, en determinadas circunstancias, adoptar o mantener medidas que obstaculicen la libre circulación. Precisamente son estos los obstáculos cuya eliminación autoriza a la Comunidad el apartado 2 del artículo 57 del Tratado mediante la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas. Dado que se trata de medidas de coordinación, la Comunidad tiene en cuenta el interés general perseguido por los diferentes Estados miembros y adopta un nivel de protección de este interés que parezca aceptable en la Comunidad».

109. El control que el Tribunal de Justicia puede llevar a cabo sobre la validez de una Directiva de armonización, en el marco de un recurso de anulación, implica apreciar si se atiene al principio de proporcionalidad, pero no autoriza a sustituir las opciones políticas subyacentes en su contenido. En cuanto principio general del derecho de la Unión, el de proporcionalidad «exige que los medios que establece una norma del derecho de la Unión sean aptos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para lograrlos».⁶⁹

110. Recordaré que, en cuanto al control judicial del cumplimiento de esas condiciones, el Tribunal de Justicia ha sentado estos criterios:

- «[...] ha reconocido al legislador de la Unión, en el ejercicio de las competencias que se le han atribuido, una amplia facultad de apreciación en materias en las que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones y evaluaciones complejas. En consecuencia, no se trata de determinar si la medida adoptada en un ámbito de este tipo era la única o la mejor posible, pues solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida en relación con el objetivo que pretende conseguir la institución competente puede afectar a la legalidad de tal medida».⁷⁰
- «[...] La amplia facultad de apreciación del legislador de la Unión, que implica un control judicial limitado de su ejercicio, no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones que hay que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base».⁷¹
- «El legislador de la Unión está obligado a fundamentar su elección en criterios objetivos y a examinar si los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores».⁷²
- «Por otro lado, incluso un control judicial de alcance limitado requiere que las instituciones de la Unión de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el Tribunal de Justicia que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión. De lo anterior resulta que dichas instituciones deben estar en condiciones, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que debieron tenerse en cuenta para fundamentar las medidas del referido acto que son objeto de impugnación y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación».⁷³

111. El legislador de la Unión disfrutaba, a la luz de estos criterios, de una amplia facultad de apreciación en una materia tan compleja como la regulación de los desplazamientos transnacionales de trabajadores. Lo que ha de dilucidarse es si hizo un uso *manifiestamente* inadecuado de esa facultad cuando modificó el equilibrio de intereses al que había llegado en la Directiva 96/71, introduciendo los cambios que conlleva la Directiva 2018/957.

69 Sentencia República Checa/Parlamento y Consejo, apartado 76.

70 *Ibidem*, apartado 77 y jurisprudencia citada.

71 *Ibidem*, apartado 78 y jurisprudencia citada.

72 *Ibidem*, apartado 79 y jurisprudencia citada. En virtud del artículo 5 del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado como anexo al TUE y al TFUE, los proyectos de actos legislativos sopesarán debidamente la necesidad de que cualquier carga que recaiga sobre los agentes económicos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.

73 *Ibidem*, apartado 81 y jurisprudencia citada.

B. Primera parte del tercer motivo: protección suficiente de los trabajadores desplazados por las normas del Estado de origen de la empresa prestadora del servicio

1. Alegaciones

112. Según el Gobierno húngaro, la Directiva 2018/957 infringe el artículo 56 TFUE, pues, al prever la aplicación de las condiciones laborales del Estado de acogida a los trabajadores desplazados, ignora la utilización del principio del reconocimiento mutuo. En su opinión, la protección de los derechos de estos trabajadores está suficientemente asegurada por la legislación del Estado de origen. Someterlos a la legislación del Estado de acogida va en contra del principio del reconocimiento mutuo y genera un obstáculo a la libre prestación de servicios.⁷⁴ La Directiva 2006/123/CE⁷⁵ también impondría la obligación de reconocer las condiciones laborales implantadas por otro Estado miembro de conformidad con el derecho de la Unión.

113. En particular, para el Gobierno húngaro la equiparación salarial entre los trabajadores desplazados y los trabajadores locales del Estado de acogida, así como la casi total equiparación a estos últimos de los trabajadores desplazados de larga duración, ponen en duda la capacidad del salario mínimo del Estado de acogida para garantizar una adecuada subsistencia de los trabajadores desplazados y restringen la ventaja comparativa de determinados «nuevos Estados miembros» con costes salariales más bajos. Por lo demás, la Comisión no habría aportado, en su análisis de impacto, datos que justifiquen la necesidad de los cambios introducidos por la Directiva 2018/957.

114. Por último, el Gobierno húngaro pone de manifiesto la disparidad entre la aplicación de las normas laborales del Estado de acogida, impuesta por la Directiva 2018/957, y el régimen de seguridad social aplicable a los trabajadores desplazados, regulado por el Reglamento (CE) n.º 883/2004.⁷⁶ Este último prescribe el sometimiento y la aplicación de las normas de seguridad social del Estado de origen al trabajador desplazado, porque son las más idóneas para asegurar la protección de sus derechos.

115. La Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Gobiernos de los Estados miembros intervinientes aprecian que esta parte del tercer motivo es infundada.

2. Apreciación

116. Son varias las razones que, a mi parecer, se oponen a los argumentos del Gobierno húngaro.

⁷⁴ La sentencia de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310), apartado 16, afirma que «[...] la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, solo puede limitarse mediante normas justificadas por el interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el Estado de destino, en la medida en que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido [...]».

⁷⁵ Directiva 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).

⁷⁶ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento n.º 883/2004 (DO 2009, L 284, p. 1), y por el Reglamento (UE) n.º 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012 (DO 2012, L 149, p. 4).

117. En primer lugar, la Directiva 2006/123 no puede invocarse para aplicar a los trabajadores desplazados las normas del Estado de origen. Esa Directiva no afecta al derecho laboral⁷⁷ ni a la legislación nacional en materia de seguridad social de los Estados miembros.⁷⁸ Es más, su artículo 3, apartado 1, letra a), proclama que la Directiva 96/71 prima sobre la Directiva 2006/123 en caso de conflicto «relativo a aspectos concretos relacionados con el acceso a la actividad de un servicio o su ejercicio en sectores concretos o en relación con profesiones concretas».⁷⁹

118. En segundo lugar, la jurisprudencia inicial del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con el artículo 56 TFUE de las medidas nacionales restrictivas del desplazamiento de trabajadores sí tomaba en consideración las condiciones de protección de estos trabajadores en el Estado de origen de su empresa.⁸⁰ Esta misma orientación se ha mantenido en la jurisprudencia posterior a la Directiva 96/71, en cuanto a restricciones que no entraban en su ámbito de aplicación.⁸¹ Ahora bien, el Tribunal de Justicia no tiene en cuenta las normas del Estado de origen cuando se trata de aplicar el artículo 3 de la Directiva 96/71 a las condiciones laborales de los trabajadores, ya que esto privaría del efecto útil a esta norma.⁸²

119. En tercer lugar, el análisis de impacto elaborado por la Comisión⁸³ contenía datos y elementos suficientes para avalar la propuesta normativa que condujo a la adopción de la Directiva 2018/957. Es cierto que, como la propia Comisión admite, los datos sobre los movimientos transnacionales de trabajadores no eran totalmente precisos, ya que provenían de las informaciones facilitadas por los organismos nacionales de la seguridad social a raíz de la expedición de los formularios A1. Las diferencias salariales entre unos países y otros también fueron sopesadas por la Comisión con datos aproximativos.

120. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoce al legislador de la Unión una amplia facultad de apreciación en la comprobación de los datos de base, necesarios para adoptar un acto normativo. El control jurisdiccional sobre esta apreciación debe ser limitado.⁸⁴ Pues bien, el documento de impacto de la Comisión ofrecía suficientes datos para justificar la aprobación de la Directiva 2018/957. Durante el procedimiento legislativo esos datos no fueron cuestionados y sirvieron de soporte a la Comisión para estudiar varias alternativas y elegir, fundadamente, la que suponía un refuerzo de la protección de los trabajadores.

121. En cuarto lugar, no encuentro adecuado extrapolar el régimen de seguridad social de los trabajadores desplazados (Reglamento n.º 883/2004) a sus condiciones laborales.

122. La lógica de las reglas de la Unión que coordinan los regímenes nacionales de seguridad social está diseñada, como argumenta el Consejo, para una relación entre la persona titular de derechos y obligaciones y el Estado asistencial. Por eso, el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 impone como principio rector la sumisión de las personas a la legislación de un único Estado miembro, que normalmente será el del lugar de trabajo efectivo, conforme al principio *lex loci laboris*.

77 Su artículo 1, apartado 6, entiende por derecho laboral «cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo o de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo, o las relaciones entre empleadores y trabajadores, que los Estados miembros apliquen de acuerdo con la legislación nacional conforme al derecho de la Unión».

78 Sentencia Čepelnik, apartados 29 a 36.

79 El considerando octogésimo sexto de la Directiva 2006/123 confirma, también, que esta norma general de armonización en materia de comercialización de servicios en el mercado interior no se extiende a las condiciones de trabajo y empleo que, en virtud de la Directiva 96/71, se aplican a los trabajadores desplazados para prestar un servicio en el territorio de otro Estado miembro.

80 Sentencia Arblade y otros, apartado 34.

81 Sentencias De Clercq y otros, apartados 45 a 47; y de 7 de octubre de 2010, Santos Palhota y otros (C-515/08, EU:C:2010:589), apartados 25 a 27 y 45.

82 Sentencia Laval un Partneri, apartado 80.

83 SWD(2016) 52 final, 8.3.2016, Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

84 Sentencia República Checa/Parlamento y Consejo, apartado 77.

123. Ese principio general tiene, sin embargo, excepciones. Entre ellas destaca el mantenimiento de la vinculación exclusiva del trabajador con el régimen de seguridad social del Estado de origen (es decir, aquel en el que la empresa empleadora opera normalmente), cuando ese trabajador sea desplazado por la empresa a otro Estado miembro por un período de duración limitada, hasta un máximo de 24 meses, siempre que se cumplan las condiciones del artículo 12 del Reglamento n.º 883/2004.⁸⁵

124. Esa excepción no es extensible a las condiciones laborales de los trabajadores desplazados, porque se trata de relaciones jurídicas entre una parte débil (la persona empleada) y otra con mayor fuerza (la empresa empleadora). Para mejor proteger a la primera es necesario combinar la aplicación de normas laborales del Estado de origen con otras del Estado de acogida.

125. La Directiva 96/71 obedece a esta inspiración, ya que garantiza a los trabajadores desplazados la aplicación del núcleo básico de condiciones laborales de Estado de acogida (ampliado con la Directiva 2018/957), a la vez que permite que otros elementos de la relación laboral sigan regidos por la ley de su Estado de origen. Respeta, en esa medida, el Reglamento Roma I,⁸⁶ al que después aludiré.

126. En suma, la solución del Reglamento n.º 883/2004 para la seguridad social de los trabajadores desplazados (sumisión a las normas del Estado de origen) no es extrapolable a sus condiciones laborales, a las que debe aplicarse parcialmente la legislación del Estado de acogida, junto con la de su Estado de origen.⁸⁷

127. Por último, no corresponde al Tribunal de Justicia sustituir la apreciación del legislador de la Unión por la suya propia. Solo le incumbe, como ya he recordado, verificar si el legislador de la Unión ha sobrepasado claramente la amplia facultad de apreciación de que dispone respecto a las apreciaciones y las evaluaciones complejas que tenía que efectuar.

128. En este caso no percibo que el legislador de la Unión se haya decantado por medidas «de carácter manifiestamente inadecuado» en relación con el objetivo perseguido.⁸⁸ En esa misma medida, no ha sobrepasado la amplia facultad de apreciación de la que disfrutaba al modificar el régimen anterior, en una materia tan compleja como el desplazamiento transnacional de los trabajadores.

C. Segunda parte del tercer motivo: violación del principio de no discriminación

1. Alegaciones

129. Para el Gobierno húngaro, la Directiva 2018/957 infringe el principio de no discriminación, que prohíbe aplicar normas diferentes a situaciones comparables o normas iguales a situaciones diferentes.⁸⁹

⁸⁵ La excepción se inspira en el deseo de fomentar, en todo lo posible, la libre prestación de servicios y evitar innecesarias y costosas complicaciones administrativas y de otra clase que no redundarían en interés de los trabajadores, ni de las empresas, ni de las administraciones de la seguridad social.

⁸⁶ 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).

⁸⁷ La única excepción a esta regla está recogida en el artículo 3, apartado 7, de la Directiva 96/71, que prevé que la aplicación de la normativa laboral del Estado de acogida no impedirá la aplicación de condiciones de trabajo más favorables para los trabajadores. Esto significa que el trabajador desplazado puede continuar acogido a la legislación laboral y a las condiciones de trabajo del país de origen, cuando estas son más favorables que las del Estado de acogida. En estas circunstancias, el Estado de acogida debe reconocer la validez de la aplicación de la legislación del Estado de origen y no imponer trabas adicionales para el desplazamiento de los trabajadores con objeto de realizar prestaciones transnacionales de servicios.

⁸⁸ Sentencia República Checa/Parlamento y Consejo, apartado 77.

⁸⁹ Sentencias de 22 de marzo de 2007, Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181), apartado 18; y Laval un Partneri, apartado 115.

130. En primer lugar, la sustitución de la obligación de pagar a los trabajadores desplazados el salario mínimo, para asegurarles la misma remuneración que a los locales, provoca una discriminación en perjuicio de las empresas prestadoras de servicios que desplazan a sus trabajadores, respecto a las empresas locales. La discriminación reside en que las empresas del Estado de acogida solo están obligadas a pagar a sus empleados las cuantías del salario mínimo establecido por el derecho nacional, mientras que las empresas de otros Estados miembros que desplazan trabajadores deben abonarles una remuneración que se determinará por las prácticas nacionales y que, a juicio del Gobierno húngaro, será necesariamente más elevada que la cuantía del salario mínimo.

131. En segundo lugar, el Gobierno húngaro arguye que la aplicación de las mismas normas a los trabajadores desplazados de larga duración y a los trabajadores locales, en virtud del artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71, es incompatible con el principio de no discriminación, porque ambas categorías no se encuentran en situaciones comparables.

132. Infringiría asimismo el principio de no discriminación la obligación de las empresas que desplazan trabajadores de abonarles los gastos de viaje, alojamiento o manutención (nuevo artículo 3, apartado 7, de la Directiva 96/71).

133. La Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Gobiernos de los Estados miembros intervinientes estiman que esta parte del tercer motivo es infundada.

2. *Apreciación*

134. La Directiva 96/71, tal como ha sido modificada por la Directiva 2018/957, no considera idénticas, en bloque, las situaciones de los trabajadores desplazados y las de los trabajadores locales del Estado de acogida.

135. Por eso, su artículo 3, apartado 1, enumera de forma limitativa las materias en las que se aplica a los trabajadores desplazados la legislación del Estado de acogida, con objeto de garantizar la igualdad de trato con los trabajadores locales.⁹⁰ En el resto de las materias, no impone la igualdad de trato entre unos y otros.

136. La sustitución del término «cuantías del salario mínimo» por el de «remuneración», a la que después me referiré, no genera la discriminación alegada por Hungría, en perjuicio de las empresas que desplazan trabajadores.

137. En efecto, según el nuevo artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, «el concepto de remuneración vendrá determinado por la legislación o las prácticas nacionales del Estado miembro en cuyo territorio esté desplazado el trabajador y comprenderá todos los elementos constitutivos de la remuneración *obligatorios*⁹¹ en virtud de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales o de los convenios colectivos o los laudos arbitrales que, en dicho Estado miembro, hayan sido declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8».

⁹⁰ Se trata de un núcleo de normas imperativas de protección mínima aplicables en materias en las que el Estado de acogida puede exigir el respeto de su derecho interno (sentencias Laval un Partneri, apartado 59; y de 19 de junio de 2008, Comisión/Luxemburgo, C-319/06, EU:C:2008:350, apartado 26).

⁹¹ El subrayado es mío.

138. Por tanto, las empresas que desplazan trabajadores únicamente deben pagarles una remuneración que comprenderá el salario mínimo más cualquier otro elemento obligatorio en el Estado de acogida. Los elementos de la remuneración así definidos son también aplicables a los trabajadores locales, dada su obligatoriedad según el derecho interno del Estado de acogida, y han de ser abonados por las empresas radicadas en este último Estado, sin que exista ninguna diferencia de trato. Por supuesto, la Directiva 2018/957 no concreta qué elementos de la remuneración son obligatorios, cuestión que zanja el derecho del Estado de acogida.

139. La Directiva 2018/957 descartó, según se deduce del análisis de impacto de la Comisión, imponer la *equiparación total* entre la remuneración de los trabajadores desplazados y los locales.⁹²

140. En cuanto a la alegada discriminación por aplicar las mismas normas a los trabajadores desplazados de larga duración y a los trabajadores locales, me limitaré a insistir en que el artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 no establece el mismo trato para ambos tipos de trabajadores. Esta disposición *acerca* el régimen de los trabajadores desplazados de larga duración al de los trabajadores locales, pero no los *equipara*, precisamente porque su situación es distinta.

141. Tampoco aprecio discriminación en la obligación de las empresas que desplazan trabajadores de abonarles los gastos de viaje, alojamiento o manutención. Se trata de gastos ocasionados por el desplazamiento mismo, que el empleador debe abonar al trabajador con arreglo a la legislación o las prácticas nacionales aplicables a la relación laboral, que será la del país de origen. El precepto correlativo de la Directiva indica de acuerdo con qué derecho nacional deben pagarse los gastos generados por el desplazamiento, disfrutando los Estados miembros de libertad para regularlos en su derecho nacional.⁹³ No veo qué tipo de discriminación puede generar esta regla.

D. Tercera parte del tercer motivo: violación del principio de proporcionalidad

1. Alegaciones

142. Para el Gobierno húngaro, la Directiva 2018/957 dificulta y obstaculiza la prestación transnacional de servicios con desplazamiento de la mano de obra en el mercado interior, porque se circunscribe a aumentar la protección de los trabajadores desplazados. No es apta, por tanto, para conseguir los objetivos que busca e infringe el principio de proporcionalidad.

143. La Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Gobiernos de los Estados miembros intervinientes estiman que esta parte del tercer motivo es infundada.

2. Apreciación

144. El principio de proporcionalidad reclama que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos de la normativa de la que se trate y no sobrepasen los límites de lo que es necesario para lograrlos.⁹⁴

⁹² Apartado 4.5.2 del documento SWD(2016) 52 final, de 8 de marzo de 2016.

⁹³ Véase el considerando décimo noveno de la Directiva 2018/957.

⁹⁴ Sentencias de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 51; de 12 de julio de 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447), apartado 38; y de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 67.

145. Las instituciones de la Unión, cuando están obligadas a proceder a elecciones de carácter técnico y a efectuar previsiones y apreciaciones complejas, poseen una amplia facultad de apreciación. El Tribunal de Justicia se circunscribe a verificar si el legislador de la Unión ha sobrepasado *manifestamente* esta amplia facultad de apreciación, optando por medidas claramente inapropiadas o desproporcionadas en relación con el objetivo perseguido.⁹⁵

146. Coincido con el Consejo y el Parlamento en que el legislador de la Unión ha respetado las exigencias del principio de proporcionalidad al adoptar la Directiva 2018/957.

147. Examinaré los argumentos del Gobierno de Hungría relativos al carácter desproporcionado de las disposiciones sobre los trabajadores desplazados de larga duración en la parte cuarta de este tercer motivo, para evitar repeticiones.

148. En lo que respecta a la retribución de los trabajadores desplazados, la sustitución que lleva a cabo la Directiva 2018/957 de la noción «cuantías del salario mínimo» por la de «remuneración» se justificaba, en el análisis de impacto publicado por la Comisión, en las dificultades generadas por la utilización de la primera de esas nociones al aplicar la Directiva 96/71.

149. Para remediar esta situación, la Comisión estudió las posibles soluciones y sus consecuencias económicas. Se inclinó por la que entendió más adecuada, que fue realizar una reforma limitada de la Directiva 96/71, materializada en la adopción de la Directiva 2018/957, descartando la publicación de una comunicación interpretativa o la no modificación de la Directiva 96/71.⁹⁶

150. A mi juicio, esa solución no es contraria al principio de proporcionalidad y no establece una restricción incompatible con el artículo 56 TFUE. Varios argumentos así lo sustentan.

151. En primer lugar, el término «cuantías del salario mínimo» había planteado dificultades prácticas,⁹⁷ como demuestra la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en particular, su sentencia *Sähköalojen ammattiliitto*.⁹⁸ En ella se aceptó una interpretación amplia que comprende:

- La posibilidad de cálculo del salario mínimo por hora o a destajo, basado en la clasificación de los trabajadores en grupos salariales, como prevén los convenios colectivos del Estado miembro de acogida, siempre que el cálculo y la clasificación citados se desarrollen según reglas vinculantes y transparentes, extremo que ha de comprobar el juez nacional.
- Una indemnización diaria, en idénticas condiciones a aquellas a las que está sometida la inclusión de dicha indemnización en el salario abonado a los trabajadores con ocasión de un desplazamiento en el interior del Estado miembro de acogida.
- Un complemento de trayecto diario, abonado a los trabajadores siempre que la duración del viaje de ida y vuelta diario sea superior a una hora.
- La paga de vacaciones que debe concederse por la duración mínima de las vacaciones anuales remuneradas.

95 Sentencias República Checa/Parlamento y Consejo, apartado 78; y de 8 de julio de 2010, *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419), apartado 46.

96 Documento SWD(2016) 52 final, de 8 de marzo de 2016, pp. 23 y ss.

97 El Gobierno francés insistió en la vista sobre estas dificultades prácticas, señalando que en Francia se distinguía entre el salario mínimo (SMIC) y las «cuantías del salario mínimo» de la Directiva 96/71. Estas últimas engloban, además del salario mínimo, primas por nocturnidad o por peligrosidad, que deben pagarse también a los trabajadores desplazados.

98 Apartados 38 a 70.

152. El legislador de la Unión tuvo en cuenta esas dificultades hermenéuticas, así como la interpretación amplia propugnada por el Tribunal de Justicia, al adoptar la Directiva 2018/957 e incorporar la noción de remuneración en los apartados 1 y 7 del artículo 3 de la Directiva 91/76.

153. Ese cambio posibilita, además, limitar la praxis de las empresas que, al desplazar a sus trabajadores, podían tender a pagarles el salario mínimo, con independencia de su categoría, sus funciones, sus cualificaciones profesionales y su antigüedad, provocando una diferencia de retribución respecto a los trabajadores locales en parecida situación.⁹⁹

154. En la vista, la Comisión reiteró lo que ya constaba en su análisis de impacto: que la identificación de las «cuantías del salario mínimo» de la Directiva 96/71 con el salario mínimo legalmente fijado por la legislación nacional del Estado de acogida había generado, en la práctica, una brecha salarial entre los trabajadores locales y los desplazados, especialmente en sectores como el de la construcción.

155. En segundo lugar, establecer las cuantías del salario mínimo en aplicación del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 96/71 corresponde a la legislación o al uso nacional del Estado miembro de acogida.¹⁰⁰ El modo de cálculo de esas cuantías y los criterios seleccionados al respecto son también competencia de ese Estado miembro.¹⁰¹ Las legislaciones o los usos nacionales para el cálculo del salario mínimo son muy heterogéneos (y no siempre transparentes) en los Estados miembros de la Unión, lo que dificulta el desplazamiento de trabajadores en condiciones laborales justas y equiparables a las de los trabajadores locales.¹⁰²

156. En su análisis de impacto, la Comisión justificó que la noción de *remuneración* permitía corregir estos desajustes y mejorar la protección de los trabajadores desplazados, creando condiciones de competencia más justas entre las empresas locales y las que desplazan trabajadores para prestar servicios, singularmente en aquellos sectores con fuerte intensidad de mano de obra.¹⁰³

157. De lo anterior se puede inferir que el legislador de la Unión se atuvo a las exigencias del principio de proporcionalidad, sin sobrepasar *manifiestamente* su amplia facultad de apreciación en una materia técnica y compleja como esta, cuando optó por una medida (la introducción del concepto de remuneración) idónea para la consecución de los objetivos perseguidos. Esa medida facilita, de suyo, la mejor protección de los trabajadores desplazados y la garantía de unas condiciones de competencia equitativas entre las empresas locales y las que desplazan sus trabajadores.

E. Cuarta parte del tercer motivo: violación de la libre prestación de servicios generada por el régimen de los trabajadores desplazados de larga duración

1. Alegaciones

158. El Gobierno húngaro aduce que el régimen específico para los trabajadores desplazados de larga duración (el nuevo artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71) es incompatible con el artículo 56 TFUE.

⁹⁹ Documento SWD(2016) 52 final, de 8 de marzo de 2016, pp. 10 y 11.

¹⁰⁰ «La tarea de definir cuáles son los elementos que constituyen el concepto de salario mínimo, para aplicar esta Directiva, depende del derecho del Estado miembro interesado, con la sola condición de que esta definición, tal como resulte de la legislación o de los convenios colectivos nacionales aplicables, o de la interpretación que de ellos hagan los tribunales nacionales, no tenga el efecto de obstaculizar la libre prestación de servicios entre los Estados miembros». Sentencias Sähköalojen ammattiliitto, apartado 34; e Isbir, apartado 37.

¹⁰¹ Sentencia Sähköalojen ammattiliitto, apartado 39.

¹⁰² Véase Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors*, Final report, November 2015; Schiek, Oliver, Forde, Alberti, *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, Study for the EMPL Committee, European Parliament, September 2015 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015%29563457_EN.pdf).

¹⁰³ Documento SWD(2016) 52 final, de 8 de marzo de 2016, pp. 11 a 14.

159. Este régimen restringiría la actividad de las empresas que desplazan trabajadores en el marco de prestaciones transnacionales de servicios de forma desproporcionada e injustificada, al modificar la ley aplicable al trabajador desplazado de larga duración y aplicarle todas las condiciones laborales del Estado miembro de acogida. De esta manera, se diluyen también las fronteras entre la libre prestación de servicios y la libre circulación de trabajadores.

160. Las instituciones de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros intervinientes entienden que el nuevo régimen para los trabajadores desplazados de larga duración está justificado, respeta el principio de proporcionalidad y no es contrario al artículo 56 TFUE.

2. *Apresiasión*

161. La nueva categoría de los trabajadores desplazados de larga duración se distingue de la de los trabajadores desplazados «ordinarios». El criterio diferenciador es la duración efectiva del desplazamiento: si supera los 12 meses (excepcionalmente 18), convertirá al trabajador desplazado *ordinario* en trabajador desplazado *de larga duración*.

162. Transcurrido aquel plazo, el trabajador desplazado (ahora, de larga duración) disfruta de un régimen jurídico dispar: además de las condiciones de trabajo contempladas en el apartado 1 del artículo 3, se le aplicarán las del Estado miembro donde se realice el trabajo.

163. Tal como se deduce de su considerando noveno,¹⁰⁴ la Directiva 2018/957 no conlleva, sin embargo, una asimilación absoluta de los trabajadores desplazados de larga duración con los trabajadores locales (nacionales o de otros Estados miembros que hayan ejercido su libertad de circulación).

164. Los trabajadores desplazados de larga duración siguen manteniendo una situación jurídica anclada (cubierta) por la libre prestación de servicios, como indica el considerando décimo de la Directiva 2018/957.¹⁰⁵

165. En contra de la tesis defendida por el Gobierno húngaro, el nuevo artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 2018/957 no parifica plenamente a los trabajadores desplazados de larga duración con los locales, ya que:

- Según ese precepto, «el párrafo primero del presente apartado no se aplicará a las siguientes materias: a) los procedimientos, formalidades y condiciones de celebración y de resolución del contrato de trabajo, con inclusión de las cláusulas de no competencia; b) los regímenes complementarios de jubilación».

¹⁰⁴

«El desplazamiento es una situación temporal por naturaleza. Los trabajadores desplazados suelen regresar al Estado miembro desde el que fueron desplazados tras concluir el trabajo para el que fueron desplazados. Sin embargo, en vista de la larga duración de algunos desplazamientos y reconociendo el vínculo existente entre el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida y los trabajadores desplazados durante esos largos períodos, en caso de que los desplazamientos se prolonguen durante más de 12 meses, los Estados miembros de acogida deben velar por que las empresas que desplazan trabajadores a su territorio garanticen a dichos trabajadores un conjunto de condiciones de trabajo adicionales que se aplican obligatoriamente a los trabajadores en el Estado miembro donde se efectúa el trabajo. Este período debe prorrogarse cuando el prestador del servicio presente una notificación motivada».

¹⁰⁵

«Es necesario garantizar una mayor protección de los trabajadores para salvaguardar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas tanto a corto como a largo plazo, en particular evitando que se vulneren los derechos garantizados por los Tratados. Sin embargo, las normas que garantizan a los trabajadores esa protección no pueden afectar a la potestad de las empresas que desplazan trabajadores al territorio de otro Estado miembro de acogerse al derecho de libre prestación de servicios, incluso en los casos en los que el desplazamiento supere los 12 o, en su caso, 18 meses. Toda disposición aplicable a los trabajadores desplazados en el contexto de un desplazamiento superior a 12 o, en su caso, 18 meses debe, por tanto, ser compatible con dicha libertad. De conformidad con una jurisprudencia consolidada, las restricciones a la libre prestación de servicios solo son admisibles si están justificadas por razones imperiosas de interés general y si son proporcionadas y necesarias».

- A tenor del artículo 3, apartado 1 *bis*, «todas las condiciones de trabajo del Estado miembro donde se efectúe el trabajo» se aplicarán a los trabajadores desplazados de larga duración, «con independencia de la legislación aplicable a la relación laboral». Esto implica que, para esa categoría de trabajadores desplazados, no se modifica, como señala el Parlamento Europeo en sus observaciones, el derecho internacional privado subyacente a su relación jurídica.¹⁰⁶
- La equiparación de los trabajadores desplazados de larga duración con los locales se produce respecto a «todas las condiciones de trabajo del Estado miembro donde se efectúe el trabajo». Deben entenderse como tales «las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores», que son las reguladas por la Directiva 96/71, según su nuevo artículo 1, apartado 1. Se mantienen, pues, las disparidades en materias como la seguridad social o la fiscalidad.

166. En mi opinión, la regulación de esta nueva categoría de trabajadores desplazados de larga duración está justificada y conlleva restricciones proporcionadas a la libre prestación de servicios, que son compatibles con el artículo 56 TFUE.

167. El establecimiento de un plazo de 12 meses (excepcionalmente 18 meses) elimina la incertidumbre existente en la versión inicial de la Directiva 96/71, cuyo artículo 2, apartado 1, calificaba de trabajador desplazado al que llevaba a cabo su trabajo en un país diferente de su Estado de origen «durante un período limitado». La nueva regla despeja, digo, esta incertidumbre, al clarificar que se reputará trabajador desplazado de larga duración el que continúa su desplazamiento más allá de los 12 (o 18) meses.

168. El estatuto de trabajador desplazado de larga duración me parece, también, razonable, ya que se adapta a la situación de los trabajadores que residirán en el Estado de acogida por un período largo de tiempo, con lo que su participación en el mercado de trabajo de ese Estado es mayor. Es lógico (y proporcionado) que, en esa tesitura, se les aplique un número superior de normas laborales del Estado de destino, a la par que conservan su vínculo con el Estado de origen de la empresa para la que trabajan.

169. Esa modificación se acompaña en el nuevo artículo 3, apartado 1 *bis*, párrafo tercero, de la precisión siguiente: «Cuando una empresa contemplada en el artículo 1, apartado 1, sustituya a un trabajador desplazado por otro trabajador desplazado que realice el mismo trabajo en el mismo lugar, la duración del desplazamiento será, a efectos del presente apartado, la duración acumulada de los períodos de desplazamiento de cada uno de los trabajadores desplazados de que se trate». Sin perjuicio de que, en la práctica, esta previsión puede generar alguna dificultad, la creo apropiada, en términos generales, para evitar la elusión y el abuso de la Directiva, mediante la sustitución de unos trabajadores desplazados por otros en el mismo puesto de trabajo.

F. Quinta parte del tercer motivo: violación del artículo 58 TFUE, apartado 1

1. Alegaciones

170. El Gobierno húngaro alega que el nuevo artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2018/957 infringe el artículo 58 TFUE, apartado 1, en la medida en que extiende al sector del transporte la aplicación de las normas de aquella Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

¹⁰⁶ La Comisión propugnó el cambio de régimen jurídico para el contrato individual de trabajo en el caso de trabajadores desplazados de larga duración, recomendando que se les aplicara el derecho laboral del país de acogida. Véase el artículo 2 *bis* de la propuesta de la Comisión COM(2016) 128 y el Análisis de impacto SWD(2016) 52 final, p. 25.

171. La Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Gobiernos de los Estados miembros intervinientes estiman que esta parte del tercer motivo es inoperante o infundada.

2. *Apreciación*

172. La libre circulación de servicios en el ámbito de los transportes no está regulada por el artículo 56 TFUE, que se ocupa, en general, de la libre prestación de servicios, sino por lo recogido, en especial, en el artículo 58 TFUE, apartado 1. A tenor de este, «la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes»,¹⁰⁷ a saber, los artículos 90 TFUE a 100 TFUE.

173. Aunque su base jurídica son exclusivamente las normas sobre la libre prestación de servicios (artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE) y no las concernientes a la política común de transportes (artículo 91 TFUE), puede defenderse que la Directiva 96/71 se aplica a los servicios de transporte.¹⁰⁸

174. La Directiva 96/71 excluye de su ámbito de aplicación a las «empresas de la marina mercante, por lo que se refiere al personal navegante»,¹⁰⁹ de lo que cabe colegir que el legislador desea que se aplique a los otros servicios del ámbito del transporte. Así lo confirmaría la alusión en la Directiva 2014/67 a los «trabajadores móviles del sector del transporte»¹¹⁰ y las menciones a la aplicación de la Directiva 96/71 al transporte de cabotaje en otros actos normativos de la Unión.¹¹¹

175. Con arreglo al artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2018/957, esta se extenderá «al sector del transporte por carretera a partir de la fecha de aplicación de un acto legislativo que modifique la Directiva 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y que establezca normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de conductores en el sector del transporte por carretera».

176. Así pues, como corrobora el considerando décimo quinto¹¹² de la Directiva 2018/957, las modificaciones que esta efectúa en la Directiva 96/71 solo se aplicarán al sector del transporte por carretera en el futuro, y no de manera incondicional, sino cuando se adopte un acto legislativo modificador de la Directiva 2006/22 y que comprenda normas específicas con respecto a las Directivas 96/71 y 2014/67.

177. Si esto es así, el nuevo artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2018/957 no contiene, en realidad, ninguna regulación sustantiva sobre los desplazamientos de trabajadores en el sector del transporte, ni modifica en nada el régimen de aplicación de la Directiva 96/71 a este sector.¹¹³

¹⁰⁷ Sentencias *Dobersberger*, apartado 24; y de 22 de diciembre de 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814), apartado 29.

¹⁰⁸ Conclusiones del abogado general Szpunar, de 29 de julio de 2019, en el asunto *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019: 638), punto 36.

¹⁰⁹ Véase el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 96/71.

¹¹⁰ Véase el artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2014/67. La declaración común anexa al acta de la sesión del Consejo «Trabajo y Asuntos Sociales», de 24 de septiembre de 1996, (documento 10048/96 add. 1, de 20 de septiembre de 1996, anexo C.1) señala que se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva 96/71 los trabajadores móviles del transporte ferroviario, terrestre, aéreo o fluvial únicamente en caso de no existir prestación transnacional del servicio con desplazamiento del trabajador.

¹¹¹ Considerando undécimo del Reglamento (CE) n.º 1072/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera (DO 2009, L 300, p. 72), y considerando décimo séptimo del 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).

¹¹² «Debido a la elevada movilidad del trabajo en el transporte internacional por carretera, la aplicación de la presente Directiva en ese sector plantea problemas y dificultades jurídicas particulares, que se deben abordar, en el marco del paquete sobre movilidad, mediante normas específicas para el transporte por carretera que también refuercen la lucha contra el fraude y los abusos».

¹¹³ La aplicación de la Directiva 96/71 a los trabajadores desplazados en el sector del transporte por carretera es objeto de análisis en el asunto C-815/18, *Federatie Nederlandse Vakbeweging*, pendiente ante la Gran Sala.

178. Será el nuevo acto legislativo, que ya ha propuesto la Comisión,¹¹⁴ el que incluya esas normas. Nada impide que dicho acto tenga también como base jurídica el artículo 91 TFUE.

179. En suma, no aprecio violación del artículo 58 TFUE, apartado 1, por parte del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2018/957.

180. Con arreglo a los razonamientos precedentes, sugiero la desestimación del tercer motivo de anulación en su totalidad.

VII. Cuarto motivo: violación del artículo 56 TFUE por la exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva 96/71 de las acciones colectivas de los trabajadores

A. Alegaciones

181. Según el Gobierno húngaro, el artículo 1, apartado 1 *bis*, introducido por la Directiva 2018/957 en la Directiva 96/71, infringe el artículo 56 TFUE porque excluye de su ámbito de aplicación el ejercicio del derecho de huelga y de otras acciones contempladas en los sistemas de relaciones laborales de los Estados miembros, así como lo relativo al ejercicio del derecho a negociar, concluir y hacer cumplir convenios colectivos, así como llevar a cabo acciones colectivas.

182. Esta exclusión iría en contra de la jurisprudencia Laval un Partneri y permitiría el ejercicio del derecho de huelga y de negociación colectiva de acuerdo con los derechos nacionales y al margen de las exigencias del derecho de la Unión. En esa medida, facilitaría restringir la libre prestación de servicios por empresas de otros Estados mediante el desplazamiento de trabajadores.

183. La Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Gobiernos de los Estados miembros intervinientes entienden que este cuarto motivo es infundado.

B. Apreciación

184. El nuevo artículo 1, apartado 1 *bis*, clarifica el ámbito de aplicación de la Directiva 96/71. Si, con carácter general, esa Directiva establece «disposiciones obligatorias sobre las condiciones de trabajo y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores» desplazados, el apartado 1 *bis* excluye de su ámbito, entre otros, «el derecho o la libertad de huelga o de emprender otras acciones contempladas en los sistemas de relaciones laborales específicos de los Estados miembros, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales. Tampoco afecta al derecho a negociar, concluir y hacer cumplir convenios colectivos o llevar a cabo acciones colectivas conforme a la legislación o las prácticas nacionales».

185. La Directiva 2018/957 no introduce ninguna novedad en la Directiva 96/71 respecto de las acciones colectivas. Expresamente se afirma en el considerando vigésimo segundo que dicha Directiva «no afecta a la situación normativa de los Estados miembros en materia de acción colectiva para la defensa de los intereses profesionales».

¹¹⁴ COM(2017) 278 final, de 31 de mayo de 2017, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/22 en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71 y la Directiva 2014/67 para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera.

186. La lectura que de este precepto realiza el Gobierno húngaro parte, a mi juicio, de un error de interpretación. La inaplicación de la Directiva 96/71 a los derechos de acción colectiva de los trabajadores no significa que su ejercicio no esté sometido al resto de normas nacionales y del derecho de la Unión. El mencionado artículo 1, apartado 1 *bis*, comienza diciendo que «la presente Directiva no afectará en modo alguno al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros y a escala de la Unión, incluyendo [...]».

187. Por consiguiente, este precepto no obsta a que, en los supuestos de desplazamientos de trabajadores, se aplique el artículo 28 de la Carta o la jurisprudencia previa del Tribunal de Justicia sobre el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores y su incidencia en la libre prestación de servicios.

188. No aprecio, por tanto, que el nuevo artículo 1, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 restrinja la libre prestación de servicios y propongo la desestimación de este motivo de anulación.

VIII. Quinto motivo: violación del principio de seguridad jurídica como consecuencia de la incompatibilidad de la Directiva 2018/957 con el Reglamento n.º 593/2008 (Roma I)

A. Alegaciones

189. El quinto motivo alberga, en realidad, dos partes diferenciadas y sin demasiada conexión entre sí.

- Por un lado, el Gobierno húngaro sostiene que la Directiva 2018/957 es contraria al Reglamento n.º 593/2008, así como a los principios de seguridad jurídica y claridad normativa, pues modifica la aplicación de ese Reglamento sin alterar su texto, lo que genera una notable inseguridad jurídica en cuanto a su correcta aplicación.
- Por otro lado, alega que la falta de precisión del concepto de «remuneración» genera incertidumbre, con lo que se vulneran los principios de claridad normativa y, consecuentemente, de seguridad jurídica.

190. La Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Gobiernos de los Estados miembros intervinientes estiman que este quinto motivo es infundado.

B. Apreciación de la primera parte del quinto motivo: relación entre la Directiva 2018/957 y el Reglamento n.º 593/2008 (Roma I)

191. El artículo 8, apartado 1, del Reglamento Roma I fija, con carácter general, la norma de conflicto aplicable a los contratos individuales de trabajo, que es la ley elegida por las partes (con las condiciones que él mismo indica). En la medida en que no se haya efectuado esa elección, «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» (apartado 2).

192. El artículo 23 del Reglamento Roma I recoge una excepción a la aplicabilidad de sus normas sobre conflicto de leyes: permite que, si las disposiciones del derecho de la Unión establecen normas sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales relativas a determinadas materias, dichas normas gozarán de prioridad.¹¹⁵

¹¹⁵ Según el artículo 23 del Reglamento Roma I, «[...] el presente Reglamento se entenderá sin perjuicio de la aplicación de disposiciones del derecho comunitario que, en materias concretas, regulen las normas de conflicto de leyes relativas a las obligaciones contractuales».

193. Así pues, las normas generales del Reglamento Roma I sobre elección de ley ceden en favor de las normas especiales comprendidas, a este respecto, en disposiciones específicas del derecho de la Unión.¹¹⁶

194. En contra de lo que argumenta el Gobierno húngaro, opino que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71 (para los trabajadores desplazados ordinarios) y el nuevo artículo 3, apartado 1 *bis* (para los trabajadores desplazados de larga duración), constituyen *normas especiales* sobre conflicto de leyes,¹¹⁷ cuya aplicación debe combinarse con las del Reglamento Roma I.¹¹⁸

195. Esos dos preceptos de la Directiva 96/71, al lado de la ley que resulte aplicable conforme a las normas de conflicto habituales, imponen las siguientes disposiciones del ordenamiento del Estado de acogida:

- en cuanto a los trabajadores desplazados ordinarios, las relativas a las condiciones (de trabajo y a la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores) que se detallan en la lista exhaustiva del artículo 3, apartado 1;
- en cuanto a los trabajadores desplazados de larga duración, además de las citadas condiciones, se les aplican el resto de las del Estado de acogida, en los términos antes expuestos (artículo 3, apartado 1 *bis*).

196. Como afirma el Consejo en sus observaciones, el proceso de elaboración del Reglamento Roma I prueba que su artículo 23 cubre la excepción prevista en la Directiva 96/71, porque la propuesta de la Comisión contenía un anexo de normas especiales que se encontraban en otras disposiciones del derecho de la Unión y, entre ellas, se contaban las de la Directiva 96/71.¹¹⁹

197. El considerando undécimo de la Directiva 96/71 corrobora esa afirmación cuando declara que el Convenio (sustituido por el Reglamento Roma I) «no afectará a la aplicación de las disposiciones que, en materias particulares, regulen los conflictos de leyes en materia de obligaciones contractuales y que estén o vayan a estar contenidas en actos que emanen de las instituciones de las Comunidades Europeas o en legislaciones nacionales armonizadas en ejecución de estos actos».

198. Lo mismo cabe deducir del considerando cuadragésimo del Reglamento Roma I, con arreglo al que «[...] el presente Reglamento, sin embargo, no debe excluir la posibilidad de incluir normas de conflicto de leyes relativas a obligaciones contractuales en disposiciones de derecho comunitario en relación con materias específicas».

199. El principio de seguridad jurídica no reclama, pues, en contra de lo argumentado por Hungría, que la modificación de la Directiva 96/71, llevada a cabo por la Directiva 2018/957, se acompañe de una modificación del Reglamento Roma I.

¹¹⁶ Véase el análisis de Van Hoek, A., «Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (EU) law?», *Common Market Law Review*, 2018, n.º 3, pp. 455 a 460.

¹¹⁷ Véanse las conclusiones del abogado general Wahl en el asunto Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2014:2236), puntos 47 a 53.

¹¹⁸ En realidad, la Directiva 96/71 no desplaza al Reglamento Roma I, sino que obliga a articular ambos textos. Según el artículo 3, apartado 1 y apartado 1 *bis*, «los Estados miembros velarán por que cualquiera que sea la legislación aplicable a la relación laboral (...)» se apliquen una serie de condiciones laborales del país de acogida. Esto supone que se determina la ley aplicable al contrato de trabajo conforme al artículo 8 del Reglamento Roma I, pero que se limitan sus consecuencias al imponer el artículo 3, apartado 1 y apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 que al contrato de trabajo se le apliquen, en cualquier caso, determinadas condiciones laborales reguladas por las normas del Estado de acogida.

¹¹⁹ Véase el documento COM(2005) 650 final, de 15 de diciembre de 2005, p. 24.

200. El artículo 23 de este Reglamento permite la coexistencia de las normas especiales de la Directiva 96/71 junto con las generales del artículo 8 del propio Reglamento, respecto a los contratos de los trabajadores desplazados. Existe la suficiente claridad, previsibilidad y precisión en la relación entre ambos tipos de normas y, por tanto, respeto del principio de seguridad jurídica.¹²⁰

201. Esta aseveración no resulta contradicha, como esgrime Hungría, por que el nuevo artículo 3, apartado 1 *bis*, párrafo tercero, de la Directiva 96/71 contemple una norma antifraude para los supuestos de desplazamiento de sustitución, a la que antes he aludido.¹²¹ En este caso, el contrato de cada trabajador que participa en la sustitución puede estar sometido a la legislación de un país diferente y este precepto únicamente añade una condición para evitar el fraude a la relación entre la Directiva 96/71 y el Reglamento Roma I.

C. Apreciación de la segunda parte del quinto motivo: la indeterminación del concepto de «remuneración» introducido por la Directiva 2018/957

202. Para el Gobierno húngaro, la indeterminación y la oscuridad del nuevo concepto de «remuneración», en sustitución del anterior de «cuantías del salario mínimo», es incompatible con la claridad normativa que impone el principio de seguridad jurídica.

203. Esta parte del quinto motivo de nulidad se encabalga con el segundo motivo, cuya desestimación ya he propuesto.

204. Resulta algo paradójico que el Gobierno de Hungría no oponga este mismo reparo (inseguridad jurídica) a la noción precedente de la Directiva 96/71,¹²² cuya interpretación había generado ciertas dificultades, y lo haga, en cambio, a una norma que intenta superar esas dificultades hermenéuticas.

205. Es igualmente paradójico que se acuse de poner en peligro la seguridad jurídica a un texto de derecho derivado, cuando la noción frente a la que se dirige el reproche figura como tal en el artículo 153 TFUE, apartado 5.

206. La noción de *remuneración* del nuevo artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 96/71 se vincula a lo que determinen la legislación o las prácticas nacionales del Estado miembro en cuyo territorio esté desplazado el trabajador. En cuanto a su contenido, comprenderá todos los elementos constitutivos que sean obligatorios en virtud de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales o de los convenios colectivos o de los laudos arbitrales que, en dicho Estado miembro, hayan sido declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8.

207. El considerando décimo séptimo de la Directiva 2018/957 recuerda que la fijación de las normas sobre remuneración es competencia exclusiva de los Estados miembros. A estos, o a los interlocutores sociales, corresponde asimismo establecer los salarios. Así lo corrobora el artículo 153 TFUE, apartado 5, al excluir las remuneraciones de la competencia armonizadora de las instituciones de la Unión en materia de política social.

¹²⁰ Según jurisprudencia reiterada, el principio de seguridad jurídica exige que las normas de derecho sean claras, precisas y de efectos previsibles, para que los interesados puedan orientarse en situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión (sentencia de 5 mayo de 2015, España/Consejo, C-147/13, EU:C:2015:299, apartado 79).

¹²¹ «Cuando una empresa [...] sustituya a un trabajador desplazado por otro trabajador desplazado que realice el mismo trabajo en el mismo lugar, la duración del desplazamiento será, a efectos del presente apartado, la duración acumulada de los períodos de desplazamiento de cada uno de los trabajadores desplazados de que se trate».

¹²² Así lo declaró en la vista.

208. Por tanto, las divergencias entre las normas aplicables a las retribuciones laborales de los trabajadores desplazados son inevitables hasta que la Unión disfrute de competencia de armonización sobre ellas. Lo mismo ocurría, como ya he expuesto, con el concepto de «cuantías del salario mínimo» utilizado en la versión inicial de la Directiva 96/71, que ha requerido clarificaciones por parte del Tribunal de Justicia.

209. Es cierto que el término «remuneraciones» necesita, como la mayoría de los empleados en este ámbito, de una labor interpretativa que perfile sus contornos. Pero esa característica, común a otras muchas nociones similares, no basta para sostener, como aduce el Gobierno de Hungría, que el concepto introducido por la Directiva 2018/957 sea indeterminado hasta el punto de infringir el principio seguridad jurídica.

210. Recordaré, además, que, para paliar los problemas a los que se pueden ver confrontados los trabajadores desplazados y sus empresas, el nuevo artículo 3, apartado 1, párrafos cuarto y quinto, de la Directiva 96/71 impone a los Estados miembros un deber de transparencia, en cuya virtud deben facilitar en un sitio web la información pertinente, exacta y actualizada sobre, entre otros extremos, «los elementos constitutivos de la remuneración a que se refiere el párrafo tercero del presente apartado y todas las condiciones de trabajo de conformidad con el apartado 1 *bis* del presente artículo».

IX. Conclusión

211. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Desestime en su totalidad el recurso interpuesto por Hungría.
- 2) Condene a Hungría a cargar con sus propias costas, así como con las del Parlamento Europeo y las del Consejo de la Unión Europea.
- 3) Condene a la Comisión Europea y los Gobiernos francés, alemán y neerlandés a cargar con sus propias costas.