Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 28 de mayo de 2020[1]

Asunto C-626/18

República de Polonia
contra
Parlamento Europeo,

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Directiva (UE) 2018/957 — Directiva 96/71/CE — 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 — 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 la ley aplicable a las obligaciones contractuales — Transporte por carretera»

1. La República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia, a título principal, la anulación de varias disposiciones de la Directiva (UE) 2018/957,[2] que modifica la Directiva 96/71/CE[3] sobre el desplazamiento de los trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. Subsidiariamente, insta la anulación de la totalidad de la Directiva 2018/957.

2. En esta misma fecha presento mis conclusiones respecto del recurso *paralelo* (C-620/18, Hungría/Parlamento y Consejo)[4] que Hungría interpone contra la misma Directiva, por análogos motivos. Reenviaré a su contenido, cuando sea menester para evitar repeticiones innecesarias, o lo transcribiré.

I. Marco jurídico

3. Me remito a la descripción de los preceptos relevantes de las Directivas 2018/957 y 96/71 que figura en las conclusiones C-620/18.

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 En lo sucesivo, «conclusiones C-620/18».

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

4. La República de Polonia pretende que el Tribunal de Justicia declare la nulidad del artículo 1, punto 2, letras a) y b), y del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2018/957. Interesa, además, la condena en costas del Parlamento Europeo y del Consejo.

5. Con carácter subsidiario, si el Tribunal de Justicia apreciara que esos preceptos de la Directiva 2018/957 no pueden separarse, sin modificar su esencia, del resto de los que contiene, la República de Polonia pide que se anule la Directiva 2018/957 en su totalidad.

6. El Parlamento Europeo y el Consejo demandan al Tribunal de Justicia que rechace el recurso y condene en costas a la República de Polonia.

7. Alemania, Francia, los Países Bajos, Suecia y la Comisión fueron admitidos a intervenir en el procedimiento, en apoyo de las conclusiones del Parlamento y del Consejo. Todos depositaron observaciones escritas, salvo los Países Bajos que se adhirieron a las tesis del Parlamento Europeo y del Consejo.

8. En la vista, celebrada el 3 de marzo de 2020 de manera conjunta con la del asunto C-620/18, participaron el Consejo, el Parlamento, la Comisión y los Gobiernos polaco, alemán, francés, sueco y neerlandés.

III. Admisibilidad del recurso

9. El Parlamento Europeo entiende que las disposiciones de la Directiva 2018/957 impugnadas a título principal por la República de Polonia no son disociables del resto de esa Directiva. En consecuencia, no resultaría factible la anulación parcial solicitada.

10. No obstante, como la República de Polonia ha pedido subsidiariamente al Tribunal de Justicia la invalidación completa de aquella Directiva, el Parlamento Europeo estima admisible el recurso.

11. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la anulación parcial de un acto de la Unión solo es posible si los elementos a los que afecta son separables del resto del acto. No se cumple dicha exigencia cuando la anulación parcial tenga como efecto modificar la esencia de ese acto. Verificar si ciertos elementos son separables requiere examinar su alcance, para apreciar si su invalidación modificaría el espíritu y la esencia del mencionado acto. [5]

12. En mi opinión, la República de Polonia impugna dos preceptos que pueden reputarse capitales en la Directiva 2018/957, tanto por su alcance como por su finalidad.

13. La nulidad instada a título principal afectaría, en efecto, a dos medidas clave de la nueva regulación: a) la sustitución del concepto de «cuantías del salario mínimo» por el de «remuneración»; y b) el régimen de los trabajadores desplazados de larga duración.

14. Esas dos nuevas normas son, precisamente, las modificaciones principales que la Directiva 2018/957 introduce en la Directiva 96/71. Ambas tienen como propósito alterar el equilibrio de intereses que contemplaba la Directiva 96/71, para dar una mayor protección a los trabajadores desplazados en el contexto de las prestaciones transnacionales de servicios. Anularlas de manera aislada modificaría la esencia de la Directiva 2018/957.

5 Sentencias de 29 de marzo de 2012, Comisión/Estonia (C-505/09 P, EU:C:2012:179), apartado 112; de 12 de noviembre de 2015, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-121/14, EU:C:2015:749), apartados 20 y 21; y de 9 de noviembre de 2017, SolarWorld/Consejo (C-204/16 P, EU:C:2017:838), apartados 36 y 37.

15. No obstante, como reconoce el Parlamento Europeo, el recurso es admisible, porque contiene la pretensión subsidiaria de anular la totalidad de la Directiva 2018/957.

IV. Consideraciones preliminares

16. Procederé al análisis de los motivos de nulidad empezando por el segundo, lo que me parece más coherente desde el punto de vista sistemático.

17. En cuanto al examen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en esta materia, al proceso de armonización de las Directivas referentes a los trabajadores desplazados en el marco de prestaciones transnacionales de servicios y, en general, a la evolución del régimen jurídico de la Unión sobre el régimen de esos trabajadores, me remito a las conclusiones C-620/18. [6]

V. Segundo motivo: elección incorrecta de la base jurídica de la Directiva 2018/957

A. Alegaciones

18. El Gobierno polaco rechaza la utilización de los artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE como base jurídica de la Directiva 2018/957, porque esta, contrariamente a la Directiva 96/71, genera restricciones a la libre prestación de servicios por parte de empresas que desplazan trabajadores.

19. Sostiene, en esa línea, que:

- El principal objetivo de la Directiva 2018/957 es proteger a los trabajadores desplazados y, por tanto, su base jurídica deberían ser las disposiciones del TFUE sobre política social (aunque el Gobierno polaco no las concreta).

- El artículo 1, punto 2, letras a) y b), de la Directiva 2018/957 no tiene como propósito facilitar el ejercicio de una actividad profesional por cuenta propia (la prestación de servicios transfronterizos), sino que lo socava. La sustitución del concepto «cuantías del salario mínimo» por el de «remuneración» y el nuevo régimen de los trabajadores desplazados de larga duración se traducen en restricciones injustificadas y desproporcionadas a la libre prestación de servicios. Resulta, por eso, contradictorio recurrir a la base jurídica aplicable a la armonización de esta libertad de circulación.

20. El Consejo, el Parlamento Europeo y los Gobiernos alemán, francés y sueco entienden que la base jurídica de la Directiva 2018/957 (artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE) es la correcta.

B. Apreciación

21. Para evitar repeticiones, me remito a las conclusiones C-620/18, en cuanto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las bases jurídicas de los actos de la Unión, [7] así como al análisis de los objetivos, el contenido y el contexto de la Directiva 2018/957. [8]

22. Después de realizar ese análisis, no aprecio motivos para considerar que la base jurídica de la Directiva 2018/957 (artículos 53 TFUE, apartado 1, y 62 TFUE) sea errónea.

6 Puntos 17 a 51.

7 Puntos 58 y 59.

8 Puntos 60 a 72.

23. 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,[9] 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.

24. 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.

25. Esta adaptación 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.

26. 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.[10]

27. 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 96/17 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.

28. Por último, señalaré que la República de Polonia esgrime (con escasa argumentación) que la Directiva 2018/957 debería haberse sustentado en las bases jurídicas de la política social, especialmente, en el artículo 153 TFUE. Por las reflexiones que expongo en las conclusiones C-620/18,[11] tampoco comparto ese razonamiento.

VI. Primer motivo: violación del artículo 56 TFUE por las restricciones al desplazamiento de trabajadores impuestas por la Directiva 2018/957

29. El Gobierno polaco aduce que la Directiva 2018/957 crea restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión, contrarias al artículo 56 TFUE. En particular, esas restricciones provienen de dos elementos nuevos que aquella Directiva introduce en la Directiva 96/71, al imponer a los Estados miembros la obligación de garantizar a los trabajadores desplazados:

- la remuneración (también la correspondiente al incremento por horas extraordinarias) ajustada a la legislación o las prácticas del Estado miembro de destino del desplazamiento [artículo 1, punto 2, letra a)];

9 Sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo (C-482/17, EU:C:2019:1035), apartado 42.

10 *Ibidem*, apartados 38 y 39. En el mismo sentido, las sentencias de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 34; y de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), apartado 77.

11 Puntos 80 a 85.

- todas las condiciones de trabajo ajustadas a la legislación o las prácticas del Estado miembro de destino, cuando la duración efectiva del desplazamiento de un trabajador o la duración acumulada del desplazamiento de los trabajadores que sustituyen a otros en la realización del mismo trabajo supere los 12 meses, o los 18 meses, si se presenta una notificación motivada [artículo 1, punto 2, letra b)].

30. En consonancia con ese planteamiento, el Gobierno polaco divide en dos partes el primer motivo de anulación. Las analizaré tras hacer una consideración preliminar sobre el control jurisdiccional de las Directivas de armonización en materia de libre prestación de servicios.

A. Consideración preliminar: el control jurisdiccional de la Directiva 2018/957

31. La República de Polonia se ocupa de las reglas que la Directiva 2018/957 impone al desplazamiento de trabajadores (en el marco de prestaciones transnacionales de servicios) con los mismos parámetros empleados por el Tribunal de Justicia para fiscalizar las medidas *nacionales* que restringen este tipo de relaciones jurídicas.

32. Me remito al estudio realizado en mis conclusiones C-620/18 sobre esa jurisprudencia, relativa al control de la compatibilidad de las Directivas de armonización con la libertad de prestación de servicios mediante la aplicación del principio de proporcionalidad. [12]

33. Este estudio me conduce a afirmar que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre medidas *nacionales* restrictivas de los desplazamientos de trabajadores en el marco de prestaciones transnacionales de servicios no se puede extrapolar, sin más, al examen de la compatibilidad con el artículo 56 TFUE de una norma de la Unión que armoniza este fenómeno (como es la Directiva 2018/957).

34. En contra de lo que argumenta el Gobierno polaco, una Directiva de armonización puede implantar restricciones a la libertad de circulación de servicios que, de ser adoptadas por un único Estado miembro, resultarían contrarias al artículo 56 TFUE.

35. Es así porque cualquier medida armonizadora que proteja un interés social fundamental, como los derechos de los trabajadores desplazados, dificulta, en cierto modo, la libre prestación de servicios de las empresas que los utilizan. Pero esta restricción tiene un impacto mucho menor sobre el mercado interior que una medida nacional equivalente, ya que la primera se aplica en todo el territorio de la Unión. Su existencia y sus efectos restrictivos solo pueden desaparecer en caso de igualación de las condiciones laborales entre todos los Estados miembros, para cuyo impulso la Unión carece de competencia.

36. El legislador de la Unión disponía, a la luz de su jurisprudencia sobre el control de proporcionalidad de normas de armonización, 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 implica la Directiva 2018/957.

12 Puntos 105 a 110.

B. Primera parte del primer motivo: remuneración de los trabajadores desplazados

1. Alegaciones

37. El nuevo artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71 sustituye las «cuantías del salario mínimo» por la «remuneración», como condición laboral del Estado de acogida que debe aplicarse a los trabajadores desplazados.

38. El Gobierno polaco considera que, en virtud de esa nueva norma, las empresas que desplazan trabajadores deberán pagarles la misma remuneración que reciben los trabajadores locales. El principio de igualdad de remuneración sustituiría, así, a la obligación de satisfacer el salario mínimo.

39. Esa obligación, estima aquel Gobierno, restringe la libre prestación de servicios de las empresas que desplazan trabajadores con tal propósito. A estas se les aplica una carga suplementaria, que elimina la ventaja competitiva derivada de la existencia de menores salarios en el Estado donde están radicadas. Se trata de una discriminación contraria al artículo 56 TFUE, justificable únicamente por los motivos del artículo 52 TFUE.

40. El Gobierno polaco esgrime, además, que, incluso si no fueran discriminatorias, esas restricciones obstaculizarían la libre prestación de servicios sin ampararse en razones imperiosas de interés general, pues:

- No encuentra amparo en la insuficiencia del concepto «cuantía de salario mínimo» para preservar adecuadamente los derechos de los trabajadores desplazados y mantener la competencia leal entre las empresas locales y las que desplazan trabajadores.

- Tampoco reputa justificación válida el argumento basado en las grandes diferencias entre el salario mínimo de unos Estados miembros a otros.

- Por último, entiende que el empleo del concepto «remuneración» impone el abono de cotizaciones, cuyo pago no está justificado en el caso de trabajadores desplazados

41. El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y los Gobiernos intervinientes estiman infundada la primera parte de este motivo de anulación.

2. Apreciación

a) Discriminación hacia las empresas con trabajadores desplazados

42. Para el Gobierno polaco, la sustitución de las «cuantías de salario mínimo» por la «remuneración», que lleva a cabo la Directiva 2018/957, discrimina a los prestadores de servicios transfronterizos que desplazan trabajadores, en los términos antes dichos.

43. Esos prestadores de servicios padecerían una doble carga (respetar las normas del Estado de origen y las del Estado de acogida), y deberían, además, afrontar gastos suplementarios, por ejemplo, la traducción de documentos o los derivados de contar con un representante en el Estado de destino. Como las empresas locales se hallan en una posición distinta a las que desplazan trabajadores, imponer la igualdad de trato en la remuneración supone una discriminación.

44. Creo que este razonamiento se funda en una interpretación inadecuada de la Directiva 2018/957.

45. En primer lugar, la remuneración es una de las condiciones laborales enumeradas de forma limitativa en el nuevo artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 96/71. Es cierto que su aplicación a los trabajadores desplazados es obligatoria y entra en el ámbito de las normas imperativas de protección mínima.[13] Pero eso no implica una plena igualdad de trato de los trabajadores desplazados y los locales: las contribuciones a la seguridad social y la fiscalidad aplicable a los primeros no están cubiertas por la Directiva 96/71 y se rigen por las reglas del Estado de origen. Esta circunstancia genera, de suyo, disparidades entre la remuneración efectiva que cobran los trabajadores desplazados y los locales.

46. En segundo lugar, a tenor del nuevo artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 96/71, la noción de remuneración se vincula únicamente a sus elementos obligatorios.[14] Por lo tanto, no extiende a los trabajadores desplazados el deber de remunerarlos con otras partidas no obligatorias según el derecho nacional. La Directiva 2018/957 no impone, pues, una remuneración *idéntica*, globalmente considerada, entre el trabajador local y el desplazado.

47. Como constaba en el análisis de impacto promovido por la Comisión para la adopción de la Directiva 2018/957, la opción de la plena igualdad de trato entre los trabajadores locales y los desplazados se descartó expresamente.[15]

48. No resultando discriminatoria la introducción del concepto «remuneración», en lugar del anterior «cuantías del salario mínimo», tampoco es preciso, en contra de lo que defiende el Gobierno polaco, encontrar su amparo en los motivos del artículo 52 TFUE (orden público, seguridad y salud pública).

b) Justificación de las restricciones no discriminatorias en exigencias imperativas de interés general

49. El Gobierno polaco aduce, como he indicado, que, aun cuando la Directiva 2018/957 no introdujera medidas discriminatorias, las restricciones que genera al desplazamiento de trabajadores, al acudir a la nueva noción de remuneración, no se justifican por ninguna exigencia imperativa de interés general.

50. La argumentación del Gobierno polaco a este respecto parte de una premisa que no comparto. Según he expuesto, no se puede ejercer el control jurisdiccional de una *medida de armonización*, como es la Directiva 2018/957, aplicando los parámetros desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para las *medidas nacionales* restrictivas del desplazamiento de trabajadores y su posible justificación en exigencias imperativas de interés general.

51. La fiscalización de las Directivas de armonización (entre ellas, la Directiva 2018/957) a la luz del derecho originario, en este caso, el artículo 56 TFUE, ha de hacerse con arreglo al principio de proporcionalidad, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que recojo en mis conclusiones C-620/18.[16]

13 Véanse el considerando décimo tercero de la Directiva 96/71 y la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), apartados 74 a 81.

14 «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». Sin cursiva en el original.

15 Documento SWD(2016) 52 final, de 8 de marzo de 2016, p. 27.

16 Puntos 144 y 145.

52. Realizada esta precisión, analizaré los motivos esgrimidos por el Gobierno polaco para estimar que no procede la sustitución de la noción de cuantías del salario mínimo por la de remuneración. En síntesis, son estas:

- el concepto de salario mínimo de la Directiva 96/71 protege adecuadamente los derechos de los trabajadores desplazados;

- las diferencias entre el salario mínimo de unos Estados miembros y otros están justificadas;

- el empleo del concepto de «remuneración» demanda el pago de cotizaciones, cuyo abono no está justificado en el caso de trabajadores desplazados.

53. En contra de lo que sostiene el Gobierno polaco, la utilización del término «cuantías del salario mínimo» en la Directiva 96/71 no era adecuada para garantizar la protección de los trabajadores desplazados y la competencia leal entre las empresas locales y las de otros Estados miembros que desplazan trabajadores. Así lo han razonado el Parlamento Europeo y el Consejo, con los que coincido.

54. En primer lugar, la interpretación del término «cuantías del salario mínimo» ha planteado dificultades prácticas,[17] como prueba la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en particular, su sentencia Sähköalojen ammattiliitto,[18] en la que se acepta una interpretación amplia del concepto de salario mínimo de la Directiva 96/71, que ha influido en la reforma de la Directiva 2018/957.[19]

55. 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 96/71.

56. 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.[20] El modo de cálculo de esas cuantías y los criterios seleccionados al respecto son también competencia de ese Estado miembro.[21] 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.[22]

17 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.

18 Sentencia de 12 de febrero de 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; en lo sucesivo, «sentencia Sähköalojen ammattiliitto»).

19 Sentencia Sähköalojen ammattiliitto, apartados 38 a 70, según los que las «cuantías del salario mínimo» comprenden:
- 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 pertinentes del Estado miembro de acogida, siempre que el cálculo y la clasificación citados se efectúen según reglas vinculantes y transparentes, extremo que debe 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.

20 «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; y de 7 de noviembre de 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711), apartado 37.

21 Sentencia Sähköalojen ammattiliitto, apartado 39.

22 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).

57. En tercer lugar, se había detectado una praxis inadecuada de las empresas que, al desplazar a sus trabajadores, tendían a pagarles el salario mínimo, con independencia de su categoría, sus funciones, sus cualificaciones profesionales y su antigüedad, dando lugar a una diferencia de retribución respecto a los trabajadores locales en parecida situación. [23]

58. 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. [24]

59. Para remediar esta situación, la Comisión estudió las posibles soluciones y sus consecuencias económicas. Optó 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. [25]

60. Las instituciones de la Unión disfrutan de un amplio margen de apreciación para modificar una norma, entre otras hipótesis, cuando su aplicación haya puesto de relieve que se han producido cambios en la materia regulada, o han aparecido desajustes en su puesta en práctica. En este caso, se ha demostrado adecuadamente la concurrencia de esas dos premisas, suficientes para justificar la necesidad de sustituir el concepto de «cuantías del salario mínimo» por el de «remuneración».

61. 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 un campo técnico y complejo como este, 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 a sus trabajadores.

62. Para el Gobierno polaco, tampoco es una justificación válida la existencia de grandes disparidades entre el salario mínimo en los diversos Estados miembros. Admitir semejante justificación implicaría eliminar una ventaja competitiva de los países de la Unión con salarios más bajos y desconocería la circunstancia de que el trabajador desplazado continúa vinculado con su Estado de origen. [26]

63. Las diferencias de remuneración de los trabajadores entre unos Estados miembros y otros tienen su origen en la fijación de los salarios, que es competencia exclusiva de los Estados miembros y de los interlocutores sociales. La excepción del artículo 153 TFUE, apartado 5, así lo corrobora, cuando excluye las remuneraciones laborales de la competencia armonizadora de las instituciones de la Unión.

64. Por eso, el nuevo artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 96/71 vincula «el concepto de remuneración» a la legislación o a las prácticas nacionales del Estado miembro en cuyo territorio esté desplazado el trabajador, en los términos anteriormente transcritos. [27]

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

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

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

26 La invocación de la sentencia de 18 de septiembre de 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235), no es procedente, porque se refiere a un supuesto de libre prestación de servicios sin desplazamiento de mano de obra.

27 Véase la nota 14. En el mismo sentido, el considerando décimo séptimo de la Directiva 2018/957 recuerda que la fijación de las normas sobre remuneración es una competencia exclusiva de los Estados miembros, que la llevan a cabo de acuerdo con la legislación o las prácticas nacionales.

65. Las divergencias entre las normas aplicables a las remuneraciones de los trabajadores desplazados son, pues, inevitables hasta que la Unión disponga 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.

66. En esta tesitura, la Directiva 2018/957 clarifica lo que deben cobrar los trabajadores desplazados: la noción de remuneración opera como una norma de conflicto, en cuya virtud se garantiza al trabajador desplazado en el Estado de acogida los elementos retributivos que sean obligatorios para los trabajadores locales.

67. Esa opción legislativa es respetuosa con el principio de proporcionalidad y con los dictados del artículo 56 TFUE. No impone, como alega el Gobierno polaco, que el trabajador desplazado deba recibir en el Estado de acogida el salario mínimo porque su vida (y su economía doméstica) sigan básicamente ligadas a su Estado de origen.

68. La Directiva 2018/957 no suprime las desigualdades salariales entre Estados miembros. Los trabajadores desplazados pueden recibir unos emolumentos distintos de los percibidos por los trabajadores locales (salvo en lo que atañe a sus elementos obligatorios) y la empresa que los contrata podrá, en su caso, soportar unos menores costes impositivos y de seguridad social. Lo que sí ha hecho el legislador de la Unión es mejorar la protección de los trabajadores desplazados con relación a la situación inicial de la Directiva 96/71.

69. El Gobierno polaco considera, también, injustificado el concepto de remuneración introducido por la Directiva 2018/957, porque obliga al empleador a abonar unos emolumentos desproporcionados a sus trabajadores desplazados, ya que deben incluir cotizaciones de las que estos no podrían beneficiarse.

70. Como ya he señalado, la nueva redacción del artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 96/71 extiende a los trabajadores desplazados únicamente los elementos *obligatorios* de la remuneración de los trabajadores locales. Las demás cotizaciones sociales que los empleadores locales abonan en favor de sus trabajadores no se deben computar ni pagar por el empleador que desplaza trabajadores. Dichas cotizaciones sociales adicionales serán abonadas, en su caso, en favor de los trabajadores desplazados según la normativa del Estado de origen.

71. La mención del décimo octavo considerando de la Directiva 2018/957 al importe bruto de la remuneración no pretende englobar en esta las cotizaciones sociales que no forman parte de los elementos retributivos obligatorios del Estado de acogida. Su propósito es tener en cuenta todos los emolumentos pagados por su empleador al trabajador desplazado para comparar dicha cuantía con la remuneración obligatoria del país de acogida. [28]

3. Respuesta global a la primera parte del primer motivo

72. En suma, no aprecio que la opción legislativa de sustituir la noción «cuantías de salario mínimo» por la de «remuneración» sea injustificada o desproporcionada en relación con la finalidad de protección a los trabajadores desplazados. Es cierto que puede reducir, pero no elimina, las ventajas competitivas de las empresas de países de la Unión con costes laborales más bajos que desplazan trabajadores hacia Estados miembros con costes laborales mayores. Pero esa reducción es coherente

28 De ahí que la última frase de este considerando indique que se incluirán en la remuneración del trabajador desplazado las retribuciones por gastos de viaje, alojamiento y manutención, salvo que correspondan a gastos efectivamente realizados por el desplazamiento.

con el designio de la Directiva 2018/957 de modificar el equilibrio que subyacía en la Directiva 96/71, poniendo ahora mayor énfasis en la protección de los trabajadores desplazados, sin renunciar a los objetivos de garantizar la competencia leal entre empresas y facilitar la libre prestación de servicios transnacionales.

C. Segunda parte del primer motivo: trabajadores desplazados de larga duración

1. Alegaciones

73. El nuevo artículo 3, apartado 1 *bis*, establece la categoría de los trabajadores desplazados de larga duración y la distingue de la de los trabajadores desplazados «ordinarios»: los primeros son aquellos cuyo desplazamiento supera los 12 meses (excepcionalmente 18).

74. Para el Gobierno polaco, el nuevo estatuto de los trabajadores desplazados de larga duración genera restricciones injustificadas y desproporcionadas a la libre prestación de servicios, contrarias al artículo 56 TFUE. Aduce, a este respecto, que:

- La Directiva 2018/957 equipara los trabajadores desplazados de larga duración a los trabajadores locales y a los trabajadores de los otros Estados miembros que han ejercido la libertad de circulación de trabajadores de conformidad con el artículo 45 TFUE.

- El nuevo artículo 3, apartado 1 *bis*, instaura un régimen aplicable a los trabajadores desplazados de larga duración que es incompatible con el artículo 9 del Reglamento Roma I.[29]

- La nueva regla de la acumulación de los períodos de desplazamiento (en cuanto al cálculo del plazo para desencadenar el estatuto de trabajador desplazado de larga duración) es desproporcionada.

2. Apreciación

75. 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.

76. 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.

77. Tal como se deduce de su considerando noveno,[30] 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).

29 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).

30 «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».

78. 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. [31]

79. En contra de la tesis defendida por el Gobierno polaco, el nuevo artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 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».

- 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. [32]

- 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.

80. 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.

81. 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.

82. 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.

31 «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».

32 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.

83. Tampoco comparto la opinión del Gobierno polaco, que encuentra incompatible con el artículo 9 del Reglamento Roma I el nuevo régimen de los trabajadores desplazados de larga duración.

84. Ese artículo se refiere a la «aplicación de las leyes de policía de la ley del foro», pero el nuevo artículo 3, apartado 1 *bis*, de la Directiva 96/71 no es una *ley* de este tipo.

85. La relación de esa Directiva con el Reglamento Roma I la determinan los artículos 8 («Contratos individuales de trabajo») y 23 («Relaciones con otras disposiciones de derecho comunitario») de este último. [33]

86. En fin, el Gobierno polaco esgrime que el nuevo artículo 3, apartado 1 *bis*, párrafo tercero, de la Directiva 96/71 genera una restricción desproporcionada incompatible con el artículo 56 TFUE, porque, para calcular la acumulación de tiempo, tiene en cuenta el puesto de trabajo y no la situación del trabajador. Además, no fija límite temporal alguno para proceder al cómputo de tiempo.

87. Como arguyen el Consejo y el Parlamento Europeo, y consta en el considerando undécimo de la Directiva 2018/957, este precepto tiende a evitar la elusión y el abuso del estatuto de trabajador desplazado de larga duración. De otra manera, se podría burlar dicho estatuto, mediante la sustitución de unos trabajadores desplazados por otros en el mismo puesto de trabajo.

88. Es verdad que, como afirma el Gobierno polaco, hay una cierta imprecisión en su redacción, pues no fija un límite temporal para llevar a cabo la acumulación de períodos en los que trabajadores desplazados desempeñan un mismo puesto de trabajo.

89. No obstante, el Gobierno polaco no demuestra, en sus observaciones, que haya alternativas menos restrictivas para evitar los comportamientos fraudulentos. Se circunscribe a referir que serían suficientes las medidas de identificación de los desplazamientos reales y de prevención de abusos y elusiones mencionadas en el artículo 4 de la Directiva 2014/67. [34] Pero esas medidas están pensadas más para evitar el fraude en los desplazamientos únicos que en los desplazamientos de trabajadores en cadena para desempeñar un mismo puesto de trabajo.

90. Sugiero, pues la desestimación del primer motivo de nulidad en su totalidad.

VII. Tercer motivo: violación del artículo 58 TFUE, apartado 1, por la aplicación de la Directiva 2018/957 al sector del transporte

91. Dado que los argumentos de este motivo son análogos a los del asunto C-620/18, me remito a las conclusiones C-620/18, [35] con arreglo a las que procede su desestimación.

VIII. Conclusión

92. A la luz de lo anterior, sugiero al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime en su totalidad el recurso interpuesto por la República de Polonia.

33 Véanse las conclusiones C-620/18, puntos 191 a 200.

34 Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.° 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (*JO 2014 L 159, p. 11*).

35 Puntos 172 a 180.

2) Condene a la República de Polonia 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 a los Gobiernos francés, alemán, neerlandés y sueco a cargar con sus propias costas.