

Necesario y urgente refuerzo de la sostenibilidad en el sector del transporte de mercancías por carretera: mejora de las condiciones laborales y la protección social de las personas trabajadoras (particular referencia al desplazamiento de quienes conducen)

Pilar Conde Colmenero

Doctora en Derecho (acreditada a titular de universidad).

Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

ESIC Business & Marketing School (València, España)

Universitat Jaume I (Castelló, España)

colmener@uji.es | <https://orcid.org/0000-0003-2199-1969>

Extracto

Debido a la concurrencia de factores de distinta índole, el sector del transporte de mercancías por carretera estaba necesitado desde hace años de una reforma legislativa que afrontase algunos de los principales retos económicos, sociales y medioambientales pendientes en materia de sostenibilidad. En particular, había que hacer frente a ciertas problemáticas sociolaborales que padecen tanto quienes trabajan de manera autónoma como quienes están empleados en empresas transportistas (especialmente, quienes conducen) y, también, era apremiante efectuar avances significativos en la lucha contra el fraude laboral y las malas prácticas desplegadas por las denominadas «empresas buzón». Además, en este contexto, era urgente (so pena de sufrir, en breve, una cuantiosa multa económica por parte de la Unión Europea –UE–) y conveniente (para abordar las dificultades críticas del sector) trasponer a nuestro ordenamiento jurídico interno las exigencias de la Directiva (UE) 2020/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera. Todos estos ambiciosos propósitos son los que se desean acometer con la promulgación de una batería normativa dentro de la que destacan las medidas incorporadas por los Reales Decretos-Leyes 3, 6 y 14/2022, de los cuales el primero fue publicado solo unos días antes de que se desatase en nuestro país la última huelga convocada por el colectivo de transportistas, que provocó una delicada situación en la cadena logística y de suministros.

Palabras clave: sostenibilidad; transporte de mercancías por carretera; personas trabajadoras desplazadas; chóferes profesionales; condiciones laborales; protección social; fraude laboral; sanciones.

Recibido: 08-09-2022 / Revisado: 20-09-2022 / Aceptado: 21-09-2022

Cómo citar: Conde Colmenero, P. (2022). Necesario y urgente refuerzo de la sostenibilidad en el sector del transporte de mercancías por carretera: mejora de las condiciones laborales y la protección social de las personas trabajadoras (particular referencia al desplazamiento de quienes conducen). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 471, 131-159. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.6049>



Necessary and urgent reinforcement of sustainability in the road freight transport sector: improvement of working conditions and social protection of workers (particular reference to the journeys of those who drive)

Pilar Conde Colmenero

Abstract

Due to the concurrence of factors of different kinds, the road freight transport sector has been in need of a legislative reform for years that would face some of the main economic, social and environmental challenges that were pending in terms of sustainability. In particular, it was necessary to deal with certain socio-labour problems suffered by both those who work autonomously and those who are employed by transport companies (especially those who drive) and, also, it was urgent to make significant progress in the fight against labor fraud and bad practices deployed by the so-called "mailbox companies". Moreover, in this context, it was urgent (under penalty of suffering, shortly, a large economic fine from the UE) and convenient (to address the critical difficulties of the sector) to transpose into our internal legal system the requirements of Directive (EU) 2020/1057 of the European Parliament and of the Council, of 15 July 2020, laying down specific rules with respect to Directive 96/71/EC and Directive 2014/67/EU for the posting of drivers in the sector of road transport. All these ambitious purposes are what they want to undertake with the promulgation of a regulatory battery within which the measures incorporated by Royal Decree-Laws 3, 6 and 14/2022 stand out, the first of which was published just a few days before the last strike called by carriers broke out in our country, which caused a delicate situation in the logistics and supply chain.

Keywords: sustainability; road freight transport; displaced workers; professionals drivers; labours conditions; social protection; labor fraud; sanctions.

Citation: Conde Colmenero, P. (2022). Necessary and urgent reinforcement of sustainability in the road freight transport sector: improvement of working conditions and social protection of workers (particular reference to the journeys of those who drive). *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 471, 131-159. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.6049>



Sumario

1. Transporte de mercancías por carretera, condiciones laborales y sostenibilidad: un desafío más para el derecho social del siglo XXI
2. El sector del transporte de mercancías por carretera: problemática actual, reivindicaciones del pasado y retos para la sostenibilidad (en su dimensión sociolaboral)
3. Nuevas medidas legales para la mejora de las condiciones laborales y la protección social de las personas trabajadoras (particular referencia al desplazamiento de quienes conducen)
 - 3.1. Visión panorámica de la remesa normativa: la relevancia del RDL 3/2022, los retoques de protección social del RDL 6/2022 y la urgente trasposición de la Directiva (UE) 2020/1057
 - 3.2. Restricciones a la participación en determinadas operaciones (carga y descarga) por parte de quienes conducen y actualización del régimen sancionador (infracciones relativas a las nuevas limitaciones y a los descansos)
 - 3.3. Establecimiento de normas especiales para las personas conductoras desplazadas en el transporte por carretera (regulación expresa de ciertas exclusiones y exigencia de determinadas obligaciones específicas)
 - 3.4. Actualización del catálogo de infracciones y sanciones en el orden social para combatir los abusos padecidos por las personas desplazadas y para luchar, particularmente, contra las prácticas fraudulentas de las «empresas buzón»
 - 3.5. Aplazamiento del pago de cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta en el sector del transporte por carretera
4. Balance de los progresos logrados y cuestiones pendientes de abordaje

Referencias bibliográficas

1. Transporte de mercancías por carretera, condiciones laborales y sostenibilidad: un desafío más para el derecho social del siglo XXI

Desde 2020 estamos asistiendo a un aluvión de normativa y de decisiones gubernamentales que pretenden asegurar y reforzar la sostenibilidad del sector del transporte terrestre por carretera, de enorme trascendencia estratégica, tanto en España como en el resto del mundo. Tal como viene siendo habitual desde la alarma sanitaria provocada por el coronavirus, la mayoría son disposiciones normativas de urgencia (en forma de reales decretos-leyes), con las que el Gobierno ha decidido hacer frente a la situación extraordinariamente crítica que vive esta rama de actividad y, en particular, al conflicto en el que está sumido el transporte hace meses (Hierro Hierro, 2022, p. 13).

Preocupa, con razón, la viabilidad económica de un sector cuya actividad es nuclear, puesto que representa el 2 % del PIB nacional, emplea a 1,2 millones de profesionales aproximadamente y es responsable del 95 % del transporte terrestre de las mercancías que circulan por nuestro país¹. Además, era apremiante dar respuesta a las numerosas demandas socioeconómicas que, desde hace años, venían exigiendo la gran mayoría de empresas y el colectivo de transportistas españoles para poder garantizar su supervivencia y adaptación al difícil y complejo escenario económico dibujado en las dos primeras décadas del siglo XXI. Las peticiones de reformas legales y de cambios regulatorios que mejorasen la ordenación del modelo de transporte por carretera se habían ido acumulando con el tiempo y, ahora ya sí, tras una demora de años, era urgente que los gobernantes europeos y españoles, de la mano de los representantes sociales, las abordasen. No obstante, era imprescindible que estas históricas reivindicaciones pendientes fueran afrontadas desde la perspectiva del nuevo paradigma de transición económica ecológicamente sostenible y socialmente justa, puesto que no se puede obviar que este sector de actividad se encuentra en el punto de mira de la lucha contra el cambio climático, debido, sobre todo, al elevado impacto contaminante de las emisiones de CO₂ que genera el transporte por carretera. En este sentido, es importante resaltar que el sector del transporte representa el 25 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en España (englobando aquí el transporte por carretera y otras formas de transporte como la tracción diésel del ferrocarril, el

¹ A tenor de lo expuesto en el preámbulo del Real Decreto-Ley 14/2022, de 1 de agosto.

marítimo nacional y el transporte por tubería) y que, por modos de transporte, la carretera es responsable del 95 % de las emisiones contaminantes².

A esta problemática medioambiental se han sumado un cúmulo de precariedades laborales y profesionales subyacentes, que afloraron de forma alarmante ante la opinión pública en marzo de 2022, a raíz de las nefastas consecuencias económicas y logísticas derivadas de la huelga convocada por los representantes del colectivo de transportistas, que paralizó en gran medida la distribución y suministro de bienes y productos en todo el país. En cualquier caso y a pesar de los fallos de entendimiento entre gobernantes y huelguistas, quedaba claro que el nuevo camino a transitar por parte de todos los agentes implicados en el sector del transporte por carretera debía ser, de un lado, compatible con los requisitos impuestos por la transición energética ecológica, la movilidad sostenible, la digitalización y descarbonización del transporte, y, de otro lado, debía propiciar el trabajo decente y el empleo digno (Lousada Arochena y Ron Latas, 2018, pp. 116-117), evitando con ello la expansión del fenómeno de las «personas trabajadoras pobres» entre quienes conducen o desarrollan su actividad como transportistas. El reto último no podía ser otro que intentar establecer un sector del transporte por carretera que fuese seguro, eficiente y socialmente responsable, para lo que era imprescindible tanto garantizar unas condiciones apropiadas de trabajo y de protección social de las personas trabajadoras (en particular, de quienes se dedican a la conducción) como promover unas condiciones adecuadas para las empresas y para una competencia leal entre el colectivo de transportistas.

El objetivo final a la hora de legislar sobre estas oportunas, complejas y delicadas cuestiones económicas, sociales y medioambientales del transporte de mercancías obedece a razones innegables, de diferente orden, que se han puesto de manifiesto con rotundidad en los últimos tiempos y que es necesario acometer de manera global e integral. En primer lugar, se debe a las singulares características estructurales que presenta actualmente el transporte de mercancías por carretera en España; en segundo lugar, tiene que ver con los difíciles retos económicos y sociales que el sector está teniendo que afrontar en las primeras décadas del siglo XXI (incluida la reciente pandemia de la COVID-19) y, finalmente, también está relacionado con las consecuencias, de distinta índole, que está trayendo la sobrevenida guerra desencadenada en Ucrania a comienzos de 2022. Todas estas circunstancias y coyunturas se han abordado dentro del marco legal abierto en nuestro país, sobre todo, tras la publicación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (que ha significado un hito jurídico-social en el campo del desarrollo sostenible y un paso decisivo en el cumplimiento del Estado español con los compromisos internacionales adquiridos en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–³) e inmersas en el contexto planteado por el Plan español de Recuperación,

² Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/transporte.aspx>).

³ La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible fue aprobada el 25 de septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución A/RES/70/1) y estableció, para los 193 Estados miembros

Transformación y Resiliencia de abril de 2021⁴ (en conexión con los fondos de recuperación de la UE «Next Generation Europe», para conseguir un nuevo modelo productivo más ecológico, eficiente y justo, acorde con los exigentes postulados de la sostenibilidad y las indiscutibles amenazas que acechan hoy día a nuestro «frágil» planeta y a nuestra sociedad –globalizada y digitalizada–).

Dado el volumen de las disposiciones dictadas (utilizando, sobre todo, la herramienta legislativa del real decreto-ley, con sus correspondientes convalidaciones por parte del Congreso⁵), es conveniente señalar el marco normativo en el que se encuadran las últimas y principales medidas diseñadas en nuestro país para fortalecer la sostenibilidad en el sector del transporte de mercancías por carretera. Las normas de referencia son las siguientes:

- Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos.
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.
- Ley 13/2021, de 1 de octubre, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres en materia de infracciones relativas al arrendamiento de vehículos con conductor y para luchar contra la morosidad en el ámbito del transporte de mercancías por carretera, así como otras normas para mejorar la gestión en el ámbito del transporte y las infraestructuras.
- Real Decreto 971/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento general de conductores, aprobado por Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo.
- Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se traspone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector

que la suscribieron, una senda de transformación hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental. Asociados a esta Agenda se fijaron 17 objetivos (ODS) y 169 metas que iban a constituir, en los 15 años siguientes, la hoja de ruta en la que estaban llamados a trabajar tanto los Gobiernos como la sociedad civil, el sector privado y las instituciones académicas.

⁴ Gobierno de España (https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf).

⁵ A la fecha de redacción de estas páginas, el Congreso de los Diputados está acordando la convalidación sucesiva de los distintos reales decretos-leyes promulgados en esta materia para dar cumplimiento al procedimiento establecido por el artículo 86.2 de la Constitución española.

del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras⁶.

- Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.
- Real Decreto-Ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.
- Real Decreto-Ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural⁷.
- Orden TMA/370/2022, de 21 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de Apoyo al Transporte Sostenible y Digital en concurrencia competitiva, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2022.
- Orden TMA/758/2022, de 27 de julio, por la que se modifica la Orden TMA/370/2022, de 21 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de Apoyo al Transporte Sostenible y Digital en concurrencia competitiva, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2022.
- Resolución de 6 de mayo de 2022, del organismo estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen procedimientos de control de la jornada laboral de conductores en el sector de transportes por carretera, de acuerdo con lo establecido en la Directiva 2020/1057, de 15 de julio.

Algunas de las problemáticas que presenta el sector del transporte por carretera y ciertas medidas gubernamentales activadas para paliarlas tienen que ver con las difíciles condiciones laborales y de protección social en las que, desde hace años, prestan sus servicios quienes trabajan en esta rama de actividad (sobre todo, los que conducen y, además, se encuentran desplazados). Como sucede en otros sectores, esto es resultado, entre otros factores, de los excesos de un tipo de desarrollo económico marcadamente mercantilista

⁶ Resolución de 17 de marzo de 2022, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-Ley 3/2022 (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2022).

⁷ Resolución de 25 de agosto de 2022, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-Ley 14/2022 (BOE núm. 208, de 30 de agosto de 2022).

que, en el plano social y de manera preocupante, ha aumentado los niveles de desempleo, ha agravado las desigualdades y ha disminuido las cotas de trabajo decente (Costa Climent, 2021, p. 5); unas extralimitaciones del neocapitalismo del siglo XXI a las que, lamentablemente, se han sumado circunstancias sanitarias y políticas recientes como la pandemia de la COVID-19 y la guerra de Ucrania.

Estas disfuncionalidades laborales que rodean al transporte por carretera atañen directamente al derecho social, máxime cuando apelamos a una concepción amplia y no reductiva de esta rama jurídica que la concibe como aquella disciplina que se centra en «resolver las nuevas grandes cuestiones sociales y construir sociedades jurídicamente más justas desde el punto de vista del disfrute y distribución de los derechos y bienes sociales, corrigiendo con ello las disfunciones del mercado» (Miñarro Yanini, 2021, pp. 7-8). Es decir, nos encontramos ante temáticas propias de este campo del derecho, claramente implicado en una de las más importantes y complejas cuestiones que actualmente debe afrontar la sociedad: la materialización y aplicación de las iniciativas generadas a nivel mundial por la ONU en su firme apuesta por un «nuevo modelo de desarrollo económico» que sea compatible con el cuidado del planeta y con la construcción de un derecho más justo, sobre todo en el plano sociolaboral.

Lo cierto es que, como resultado de la concurrencia de múltiples factores, el sector del transporte de mercancías por carretera aglutina en la actualidad una serie de patologías sociolaborales (en el plano contractual, preventivo, de protección social...) que, a la postre, han desembocado en unas duras condiciones de trabajo, tanto de las personas empleadas en las compañías de transporte y logística (sobre todo quienes conducen los vehículos a motor) como del colectivo de transportistas autónomos (ya trabajen para sí mismos o estén asociados en cooperativas). Entre estas problemáticas, y dependiendo de que la actividad se ejerza por cuenta ajena (en el marco de un contrato de trabajo, sujeto al art. 1.1 Estatuto de los Trabajadores –ET–) o por cuenta propia (en el marco de un contrato de transporte, ya sea como autónomo o como autónomo dependiente –TRADE–, sujetos a una normativa específica⁸, al margen del ET, según establece la disp. adic. primera y el art. 1.3, letra g), ET⁹), cabe destacar algunas de las más significativas como son, por ejemplo, la dificultad de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, la peligrosidad y penosidad que entraña la conducción por carretera, las singulares condiciones de salud

⁸ Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, y Real Decreto 197/2009, de 23 de febrero, por el que se desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de contrato del trabajador autónomo económicamente dependiente y su registro, y se crea el Registro estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos.

⁹ «Se entenderá excluida del ámbito laboral la actividad de las personas prestadoras del servicio de transporte al amparo de autorizaciones administrativas de las que sean titulares, realizada, mediante el correspondiente precio, con vehículos comerciales de servicio público cuya propiedad o poder directo de disposición ostenten, aun cuando dichos servicios se realicen de forma continuada para un mismo cargador o comercializador».

laboral de quienes conducen¹⁰ y su consideración como personas trabajadoras especialmente sensibles (Moreno Márquez, 2013, pp. 329-330), los exiguos salarios en relación con las arduas condiciones de trabajo, la participación en las labores de carga y descarga por parte de aquellos que conducen, los tiempos de espera derivados de la inevitable paralización de los vehículos a motor en las operaciones de carga y descarga, la falta de seguridad en las áreas de descanso en carretera, las exigencias en la ordenación del tiempo de trabajo y de los periodos de descanso, los efectos de la movilidad internacional sobre la salud de las personas que conducen y se encuentran desplazadas (Durán Bernardino, 2021, pp. 135-136), los elevados costes de la formación de acceso a la profesión de transportista y de su cualificación profesional, la ausencia de jubilación anticipada para los profesionales de la conducción, etc. Junto a ello y para agravar la situación, las autoridades inspectoras vienen constatando una generalización exacerbada de ciertas malas prácticas de contratación laboral que han cundido entre las empresas que cubren el transporte transnacional de mercancías dentro de la UE (en referencia al *modus operandi* fraudulento llevado a cabo por parte de algunas entidades mercantiles respecto de las personas conductoras que se encuentran desplazadas en el territorio europeo).

En definitiva, conocer a fondo las singularidades que presenta este sector estratégico, examinar con acierto las distintas razones que motivan cada una de las disfuncionalidades que se han ido generando dentro del mismo y hacer frente de manera efectiva a las complejas problemáticas sociolaborales que lo caracterizan son cuestiones arduas y complejas que constituyen un auténtico desafío para quienes deciden las políticas sociales en el presente siglo y, por ende, para cualquier iuslaboralista comprometido con los modernos postulados del desarrollo sostenible.

2. El sector del transporte de mercancías por carretera: problemática actual, reivindicaciones del pasado y retos para la sostenibilidad (en su dimensión sociolaboral)

La convulsa y turbulenta situación que se estaba viviendo, sobre todo desde diciembre de 2021, en el sector del transporte de mercancías por carretera se puso de manifiesto, de forma abrupta, con la huelga convocada el 14 de marzo de 2022 por parte del colectivo de transportistas y de las pymes, asociados en la Plataforma para la Defensa del Sector del Transporte de Mercancías por Carretera, apenas unos días después de publicarse el Real Decreto-Ley (RDL) 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística

¹⁰ Salud y condiciones de trabajo en el transporte de mercancías por carretera, Instituto de Salud Carlos III, Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, Ministerio de Fomento (<https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/9738305C-DF72-4464-9440-12A563A781B9/30360/Saludcondicionestrabajo.pdf>).

(referido en el epígrafe anterior). Aunque esta norma contenía ya algunas iniciativas a las que el Gobierno, con carácter urgente, se había comprometido para intentar acallar algunas de las persistentes reivindicaciones históricas del sector y evitar así la amenaza de paro en plenas Navidades de 2021 (por ejemplo, medidas para la estabilización del precio del gasóleo en los contratos de transporte y de prohibición de la participación en las operaciones de carga y descarga), no obstante, eran medidas insuficientes para aquietar las clamorosas peticiones de los miembros de la plataforma convocante (unas peticiones que, aun así, no eran compartidas por las asociaciones oficiales del sector, como la Asociación del Transporte Internacional por Carretera –ASTIC– y la Confederación Española de Transporte de Mercancías –CETM–, representadas ambas en el Comité Nacional del Transporte por Carretera –CNTC–).

La parada de 20 días de un sector esencial como este (a la que, finalmente, se sumó la Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España –FENADISMER–) provocó graves pérdidas en una parte importante del tejido empresarial español (ya sensiblemente afectado por la pandemia de la COVID-19 y el incremento del precio de la electricidad), incidió negativamente en el contexto económico del país (por las graves pérdidas de la industria agroalimentaria, sobre todo) y alcanzó de lleno al consumo y la compra de bienes de primera necesidad. Tras tensos días de negociaciones, donde quedó evidenciada ante la ciudadanía la división de posturas e intereses existentes dentro del propio sector del transporte (diferencias notables entre las grandes compañías logísticas, de un lado, y, de otro, las pymes y quienes trabajan como autónomos), la huelga quedó suspendida de manera provisional sin que quedasen zanjadas y resueltas las reivindicaciones de la representación del colectivo convocante, aunque con el compromiso político decidido de avanzar en la materialización de más medidas y ayudas.

De nuevo, a finales de junio de 2022, se planteó una posible reactivación de la huelga: se votó sobre la posibilidad de regresar a las paradas de actividad que fueron suspendidas el 2 de mayo de 2022. Finalmente (y a pesar del voto a favor de la huelga de casi la mitad de las personas asociadas a la referida plataforma que instó las movilizaciones), acuciados por la falta de ingresos y la presión mediática, se acordó no retomar el paro y esperar al resultado de las nuevas negociaciones iniciadas desde instancias gubernamentales, sobre todo en relación con la aplicación de la prohibición de la contratación a pérdidas en el transporte y la mejora de las condiciones laborales y de protección social de las personas empleadas en esta actividad. Como resultado, se dictaron nuevas medidas complementarias, entre las que destacan las que contiene el RDL 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural. En la misma línea iniciada con los Reales Decretos-Leyes 3/2022, 6/2022 y 11/2022, el 14/2022 pretende garantizar de manera más eficaz que el precio del transporte sea superior a los costes y gastos individuales efectivos que ha de asumir el responsable de la actividad transportista, a la vez que procura concretar con mayor precisión algunas cuestiones sobre la prohibición general de participación de quienes conducen en aquellas operaciones de carga y descarga y los supuestos excluidos.

Uno de los objetivos principales del referido RDL 3/2022 es revertir la difícil situación de las personas transportistas y mejorar las penosas condiciones de quienes están empleados en las empresas de transporte de mercancías por carretera (particularmente, de quienes están desplazados y se dedican a la conducción), así como combatir el fraude laboral que están llevando a cabo las apodadas «empresas buzón» (empresas que fomentan el *dumping* social y bordean la legalidad al aprovecharse de la libre prestación de servicios transnacionales para contratar a personas trabajadoras en el país de origen donde tienen sede –aunque no tengan actividad real– y desplazarlas a otros países de la UE –donde sí prestan servicios– con la finalidad de reducir costes salariales y de Seguridad Social). En este sentido, el camino legal trazado en nuestro país es coherente con la dimensión sociolaboral del plan de acción diseñado en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y, en particular, con el objetivo 8 («Trabajo decente y crecimiento económico») y el objetivo 5 («Igualdad de género»), así como con las distintas metas vinculadas a la consecución de ambos objetivos (Fernández Liesa y Manero Salvador, 2017, pp. 63-65).

Estas espinosas problemáticas laborales son algunas de las cuestiones de compleja solución que presenta el transporte de mercancías por carretera en España (y, también, en algunos otros países del entorno europeo). Actualmente, el sector se caracteriza por una atomización estructural, ya que se encuentra integrado en gran parte por empresas de reducido tamaño (el 53 % de las empresas con vehículos pesados cuentan con un solo vehículo), que a la postre tienen escaso poder de negociación con los clientes y han de batallar con la excesiva carga administrativa imperante en el sector, lo que está suponiendo todo un desafío a la hora de afrontar entornos desfavorables como los que se están acumulando en las primeras décadas del siglo XXI; además, desde 2020, las personas transportistas han tenido que afrontar un notable incremento del precio del gasóleo (sin IVA) y desempeñan su actividad en un contexto de elevada morosidad, que pone en riesgo la viabilidad de muchas de las empresas que prestan este servicio (según reconoce el mismo preámbulo del RDL 3/2022).

Al analizar los factores que inciden en la actividad de las empresas transportistas de nuestro país, es fácil concluir que la grave carencia de personas dedicadas a la conducción de camiones y vehículos a motor (se estima que son necesarias unas 15.000¹¹) está directamente ligada con la penosidad de las condiciones laborales que no hace atractiva, hoy por hoy, esta profesión. Uno de los elementos que acentúa la dureza de las condiciones de trabajo de quienes transportan mercancías es la participación activa de estos en las operaciones de carga y descarga de las mismas, lo que, sumado a otras circunstancias que ya hemos anunciado antes (como la falta de seguridad en las áreas y lugares de descanso, las dificultades de conciliación de la vida familiar, personal y laboral, o el acceso a la compleja

¹¹ A tenor de las cifras de 2021 manejadas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y la Organización Internacional del Transporte por Carretera (IRU). Según los expertos, se trata de un problema global, no solo de España, puesto que a nivel mundial el 24 % de los puestos de conductores no se cubren.

y costosa formación para ser transportista, etc.), disuade a muchas personas de la pertenencia a este colectivo profesional. Estos factores, además, dificultan gravemente la incorporación de las mujeres a un grupo profesional *per se* masculinizado, donde la presencia femenina (a pesar de la elevada oferta de puestos para la conducción) no supera el 2 %¹². El desequilibrio de género está servido, y lo está, paradójicamente, en un colectivo donde no incide el desempleo. Pese a la gran necesidad actual de personas que cubran estos puestos, no hay suficientes hombres ni, sobre todo, mujeres que decidan incorporarse al sector. Una problemática de género que colisiona frontalmente con el espíritu de la Ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y que, tras las últimas novedades legislativas en materia de no discriminación y planes de igualdad, sitúa a las empresas de transportes y logística en la necesidad de diseñar medidas para corregir la infrarrepresentación femenina en estos puestos de trabajo y eliminar dicha segregación ocupacional.

Por añadidura, dichas circunstancias entorpecen el relevo generacional entre quienes se dedican profesionalmente a la conducción y transporte de mercancías, que presentan una media de edad bastante alta (unos 55 años, aproximadamente), y una plantilla notablemente envejecida, entre otras cosas, por las dificultades de incorporación de los que tienen una edad más joven (hombres y mujeres). Precisamente, la mejora del acceso de dichas personas a estos puestos de trabajo es una de las razones que se encuentra detrás de la reforma de la edad mínima para obtener el permiso de conducción de camiones (tanto el permiso C, para camiones rígidos, como el C+E, para camiones rígidos con remolques pesados), que se ha visto reducida de 21 a 18 años, merced a la obligada trasposición de normativa europea que ha efectuado el Real Decreto 971/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento general de conductores¹³. Con esta medida se han pretendido atender, además, viejas reivindicaciones de las asociaciones del sector del transporte, relativas a la edad y la cualificación profesional de quienes se dedican a la conducción, que no buscaban sino facilitar el ejercicio de la profesión de transportista en nuestro país y la adaptación a la exigente normativa de la UE en materia de transportes terrestres de mercancías. En cualquier caso, ante los persistentes niveles de desempleo juvenil y con el favor de la norma laboral sobre la edad mínima de acceso al trabajo (tasada en los 16 años por el art. 6.1 ET), era indiscutible que había que aprovechar el nicho de empleo existente en la industria del transporte.

Otra cuestión importante que hay que tener en cuenta atañe a las condiciones de las personas que conducen y se encuentran desplazadas temporalmente en el territorio de la UE. Ciertamente, desde 1993, se ha producido un notable incremento de las prestaciones

¹² Son datos de los que alerta la ASTIC.

¹³ Directiva (UE) 2018/645 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/59/CE, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera, y la Directiva 2006/126/CE sobre el permiso de conducción, en lo que respecta a esta última Directiva 2006/126/CE [art. 2 Directiva (UE) 2018/645].

de servicios transnacionales dentro de la UE. Algo que, con el tiempo, ha dado lugar a una circulación de trabajadores nueva, no tan relacionada con la tradicional libertad de circulación para acceder al empleo: se trata de los desplazamientos temporales de personas trabajadoras. Así, cuando una empresa comunitaria ha tenido que desplazarse en el marco de una prestación de servicios a un Estado miembro distinto de su país de establecimiento, lo ha hecho acompañada de sus propios empleados y empleadas, desplazándolos al territorio del país donde debían prestarse los servicios por el tiempo de duración, por definición limitada y temporal, de dicha prestación. Esta realidad ha crecido exponencialmente asociada a la actividad del transporte de mercancías por carretera, donde desgraciadamente en ocasiones se están produciendo actividades laborales fraudulentas y de competencia desleal, debido sobre todo a la mala praxis de determinadas compañías mercantiles, cuya actividad se encuentra en el punto de mira de las autoridades inspectoras.

Efectivamente, no es posible obviar ciertas malas prácticas de contratación laboral que se han extendido en el sector del transporte de mercancías por carretera, debido a fenómenos como la influencia de las «empresas buzón», la proliferación de «los falsos autónomos» (referido a personas que trabajan simuladamente en régimen autónomo) y la actividad de cooperativas ficticias; lo que está provocando una preocupante expansión del fraude social y laboral en esta rama de actividad. Se trata de un acuciante problema que están intentando paliar, uniendo sus esfuerzos, tanto la Inspección de Transporte Terrestre como la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). En relación con las denominadas «empresas buzón», una de las mayores dificultades que afrontar es el carácter transnacional de la actividad de estas compañías, el desplazamiento temporal de quienes conducen los camiones a lo largo del territorio de la UE y las dificultades para llevar a cabo una labor inspectora eficaz por la carencia de medios, de conocimientos específicos y de normas (o de aplicación de las mismas) que padecen los distintos organismos con competencias de fiscalización (las dos inspecciones implicadas).

En cuanto al fenómeno de las falsas cooperativas (sobre todo, las de trabajo asociado de transportes), inquieta el uso fraudulento de esta forma societaria para evitar la aplicación de la normativa laboral, es decir, el intento por parte de algunas entidades de aprovechar el régimen jurídico cooperativista «para precarizar aún más las condiciones de trabajo de personas que deberían estar contratadas como asalariados en la empresa, para la que, principalmente, o en exclusiva, trabaja la cooperativa» (Fajardo García, 2019, p. 356). Este controvertido tema ha sido clarificado recientemente por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, 2263/2018, de 18 de mayo, que al analizar la posible aplicación de la normativa laboral a un trabajador, socio colaborador de una cooperativa vasca de transportes (cooperativa de trabajo asociado del transporte –CTA–), unifica la doctrina existente en la materia¹⁴ decantándose por mantener la existencia de una auténtica

¹⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 5 de junio de 2015 y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 13 de julio de 2016.

relación de trabajo entre ambas partes contratantes (sin que rija, por tanto, para este supuesto la excepción de los TRADE, prevista en el art. 1.3, letra g), ET), a tenor de la carencia de actividad de la cooperativa.

3. Nuevas medidas legales para la mejora de las condiciones laborales y la protección social de las personas trabajadoras (particular referencia al desplazamiento de quienes conducen)

En el presente trabajo van a ser objeto de análisis pormenorizado aquellas nuevas medidas legales que tienen un componente laboral y de protección social, con especial referencia a las novedades que afectan a quienes conducen y se encuentran desplazados temporalmente.

3.1. Visión panorámica de la remesa normativa: la relevancia del RDL 3/2022, los retoques de protección social del RDL 6/2022 y la urgente trasposición de la Directiva (UE) 2020/1057

Dentro de la batería normativa dictada por el Gobierno para asegurar y reforzar la sostenibilidad del sector del transporte terrestre por carretera, destacan las distintas y variadas medidas sociolaborales incorporadas por el RDL 3/2022, de 1 de marzo, así como los puntuales retoques que realiza el RDL 6/2022, de 29 de marzo, en materia de Seguridad Social. De igual modo, hay que señalar que se ha llevado a cabo una urgente labor de trasposición de la normativa europea sobre el desplazamiento de las personas trabajadoras dedicadas a la conducción y el transporte de las mercancías, con el fin de apuntalar la protección que se les venía dispensando y para combatir de manera efectiva el fraude laboral en el transporte transnacional. Unas y otras reformas legales se examinan a continuación.

Como hemos referido líneas atrás, la crítica coyuntura que está atravesando actualmente el sector, las improrrogables reivindicaciones de las asociaciones del colectivo de transportistas y, además, la premura por trasponer la Directiva (UE) 2020/1057¹⁵ (so pena de sufrir importantes sanciones económicas de manera acelerada por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –TJUE–) han abocado al Gobierno de España a la promulgación

¹⁵ La denominación completa de la norma europea es: Directiva (UE) 2020/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y por la que se modifican la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012.

de varias normas que pretenden robustecer la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y conseguir un adecuado funcionamiento de la cadena logística, permitiendo además una actuación más eficaz de la Administración frente a las malas prácticas laborales y de competencia desleal llevadas a cabo por las denominadas «empresas buzón» en relación con los desplazamientos de quienes conducen los camiones.

En concreto, la actividad de estas «empresas buzón» se encuentra bajo sospecha desde hace tiempo y sus operaciones están siendo analizadas por la Administración con la finalidad de aumentar la eficacia de la labor inspectora sobre ellas. Con este propósito, fueron definidas ya en el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el periodo 2018-2020¹⁶ como:

[aquellas] empresas sin actividad económica real en el país donde tienen su sede y donde contratan a los trabajadores, pero con actividad en otros Estados miembros de la Unión Europea donde realmente prestan sus servicios, utilizando fraudulentamente la figura de los desplazamientos transnacionales para eludir las normas que resultan de aplicación y abaratar costes salariales, tributarios y de Seguridad Social, con los graves perjuicios que tales prácticas ocasionan.

La lucha contra este tipo de compañías ha sido uno de los ejes centrales del Protocolo de actuación contra el fraude en las contrataciones de trabajadores en el sector del transporte, suscrito por la Inspección de Transporte Terrestre y la ITSS en 2021¹⁷, y, más recientemente, el propio Gobierno ha priorizado el control sobre ellas, en el Plan de Inspección de Transporte por Carretera para 2022¹⁸, con el fin de combatir la competencia desleal, la economía sumergida, el *dumping* social y la deslocalización que generan en este campo de actividad, y en un intento por favorecer un modelo de transporte más justo y competitivo.

Con la vista puesta en todas estas cuestiones apuntadas, el RDL 3/2022 incorpora un conjunto sistemático de medidas concretas que pretenden obtener efectos reales y tangibles a la hora de reducir los factores que inducen un estrés perjudicial en la prestación del servicio de transporte de mercancías por carretera y que colocan, a veces, a muchas empresas del sector en situaciones que rayan la desaparición y el cierre. Algunos de estos factores tienen que ver, como ya hemos apuntado, con los riesgos para la seguridad de quienes conducen, el recrudescimiento de las condiciones de trabajo de las personas empleadas en el transporte o la creciente competencia desleal que plantean en la prestación del transporte las citadas «empresas buzón».

¹⁶ BOE núm. 95, de 19 de abril de 2018.

¹⁷ <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/vie-23072021-1520>

¹⁸ https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/plan_inspeccion_de_transporte_por_carretera_2022.pdf

Derivado de la introducción del elenco de medidas de corte sociolaboral que establece el RDL 3/2022, se ven afectadas varias normas generales de nuestro ordenamiento jurídico que, o bien ordenan la actividad del transporte por carretera, o bien inciden directamente sobre la misma. Entre ellas se encuentran la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social (RDleg. 5/2000, de 4 de agosto –LISOS–) y la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOSITSS).

Las medidas planteadas para mejorar las condiciones laborales y de protección social de los profesionales del transporte de mercancías por carretera y de las personas que conducen (desplazadas temporalmente) giran en torno a los varios ejes tratados en los epígrafes siguientes.

3.2. Restricciones a la participación en determinadas operaciones (carga y descarga) por parte de quienes conducen y actualización del régimen sancionador (infracciones relativas a las nuevas limitaciones y a los descansos)

Una destacada (y esperada) novedad es la introducción de una disposición adicional decimotercera en la LOTT por medio de la cual se restringe, de manera importante, la participación activa en las operaciones de carga y descarga de las mercancías y de sus soportes, envases, contenedores o jaulas por parte de quienes se dedican a la conducción profesional. La prohibición de participación activa va a afectar a todas aquellas operaciones que se realicen en territorio español, siempre que el vehículo de transporte tenga más de 7,5 toneladas de masa máxima autorizada. Solo se exceptúan de esta limitación aquellas situaciones en las que esté justificado que sea el propio «conductor» (según el término legal utilizado) quien lleve a cabo dichas tareas, ya sea por razones de eficiencia de la operación (por ejemplo, mudanzas y grúas de auxilio en carretera) o de su propia seguridad (dado el específico tipo de transporte o condiciones concretas en que dicha actividad se desempeña; por ejemplo, vehículos cisterna). En total, se declaran seis exclusiones expresas –letras a) a f) disp. adic. decimotercera LOTT–, más una remisión a aquellos supuestos con normativa reguladora de determinados tipos de transporte en los que se establezca específicamente otra cosa –letra g) disp. adic. decimotercera LOTT– y una cláusula abierta a la posible inclusión reglamentaria de otros supuestos de exclusión –letra h) disp. adic. decimotercera LOTT–.

En el espíritu de esta medida, incorporada por el RDL 3/2022, prima la protección de la persona trabajadora como parte débil más vulnerable en el proceso y la prevención de su seguridad, ya que, por un lado, es quien sufre directamente la imposibilidad de las empresas transportistas de pactar en otro sentido la responsabilidad de realizar las operaciones de carga y descarga y, por otro lado, es quien ve comprometida en muchas ocasiones su

seguridad personal por la propia dinámica del mercado de transporte. No en vano, la participación de las personas que conducen en este tipo de operaciones es una de las actividades que supone un aumento de la peligrosidad y penosidad del puesto, a efectos de seguridad y salud en el trabajo. En consecuencia, la medida ha sido aplaudida por las distintas asociaciones profesionales del sector que la venían reivindicando reiteradamente.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que estaba previsto que esta prohibición de participación en la carga y descarga entrase en vigor a los 6 meses de la publicación del RDL 3/2022 en el BOE (según su disp. final octava, que establece para esta medida una *vacatio legis* particular hasta el día 2 de septiembre de 2022). A la vez, se contemplaba el desarrollo reglamentario de algunos de los supuestos excluidos, cosa que no se habría llevado a cabo en los meses siguientes a la publicación del RDL 3/2022 y de lo que se ha tenido que ocupar, *in extremis*, el RDL 14/2022. Así, el citado RDL 14/2022 modifica la letra e) del apartado 1 de la disposición adicional decimotercera de la LOTT para añadir los condicionantes particulares en los que no opera la excepción de participación de los conductores y conductoras en la descarga para el caso concreto del:

[...] transporte de carga fraccionada entre el centro de distribución y el punto de venta, servicios de paquetería y cualesquiera otros similares que impliquen la recogida y reparto de envíos de mercancías consistentes en un reducido número de bultos que puedan ser fácilmente manipulados por una persona.

Estos requisitos exigen que dicha actividad no afecte al periodo de descanso de la persona trabajadora, que se realice dentro de la jornada diaria de la misma, que sea posible su regreso al centro operativo habitual de trabajo o a su lugar de residencia, y que, además, se realice dentro de un contrato de duración igual o superior a 1 año entre la empresa que realiza la carga y la empresa porteadora. Se trata de una precisión que era importante realizar puesto que incide en un tipo de operaciones de transporte de mercancías que es cada vez más usual y económicamente relevante y porque la inobservancia de los requisitos legales sobre las limitaciones de la participación de las personas conductoras en la carga y descarga (en este y en los demás supuestos) puede conllevar importantes sanciones económicas (entre los 4.001 y 6.000 € de multa).

En efecto, como consecuencia de la prohibición general incluida en la LOTT y de la gravedad de su incumplimiento, el RDL 3/2022, de un lado, refuerza los medios de inspección (competencia de la Inspección de Transporte Terrestre) que garanticen la observancia de las nuevas disposiciones y, de otro, realiza una actualización global del catálogo de infracciones del régimen sancionador de la LOTT, para adecuarlo a las nuevas obligaciones impuestas por el Reglamento (CE) 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, que están vigentes desde agosto de 2020. Las cinco nuevas infracciones ahora recogidas tienen que ver con el incumplimiento empresarial de los descansos de quienes conducen y la falta de organización del trabajo que impida el regreso de estos a

su lugar de residencia en los plazos preceptivos. Por ejemplo, según la nueva redacción del artículo 140.37.11 de la LOTT, se considera infracción muy grave que no se realice a quien conduce la compensación de los dos descansos semanales reducidos consecutivos, en el marco de un transporte internacional de mercancías, precediendo al siguiente periodo de descanso semanal normal y unido a este.

También cabe resaltar una significativa novedad con relación a la noción de «paralización» del vehículo a motor. El RDL 3/2022 rebaja en 1 hora (antes eran 2 horas) el plazo a partir del cual se considera que se produce esta situación de inmovilización del vehículo, por lo que se disminuye el tiempo que la persona transportista ha de esperar para que concluya la carga y descarga del vehículo desde su puesta a disposición para este fin, y, por tanto, para que tenga derecho a una indemnización. Hay que tener en consideración que la regulación de la duración de estos tiempos de espera es una cuestión bastante determinante, ya que no solo afecta al posible resarcimiento económico que pueda percibir quien realiza el transporte (que es importante para compensar el coste de su inactividad), sino que incide directamente sobre las horas no productivas de las personas trabajadoras y, en consecuencia, sobre sus condiciones laborales y las circunstancias de mayor penosidad en las que se desarrolla su desplazamiento temporal (descanso, vuelta a casa, dificultades de conciliación, etc.).

3.3. Establecimiento de normas especiales para las personas conductoras desplazadas en el transporte por carretera (regulación expresa de ciertas exclusiones y exigencia de determinadas obligaciones específicas)

Como era de imaginar, la incorporación de unas normas especiales en relación con el desplazamiento de conductores y conductoras en el transporte por carretera se lleva a cabo mediante la correspondiente modificación de la Ley 45/1999, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. Así es, el RDL 3/2022 establece la inclusión ex profeso de un capítulo en dicha norma (el capítulo V), dispuesto específicamente para quienes trabajen en la conducción dentro del sector en el transporte por carretera.

El objetivo principal perseguido con esta medida (según lo expuesto en el preámbulo del RDL 3/2022) es evitar situaciones de competencia desigual entre empresas comunitarias y combatir las actividades de las «empresas buzón». Ahora bien, la incorporación de estas novedades obedece, ante todo, a una cuestión primera relativa al vencimiento de plazos: es necesario trasponer de manera urgente los contenidos de la Directiva (UE) 2020/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera. En efecto, visto el nuevo escenario dibujado por el Tratado de Lisboa de 2007 en relación con

los incumplimientos de trasposición en plazo, España se encontraba en grave riesgo de multa, puesto que el pasado 2 de febrero de 2022 era la fecha límite impuesta por la propia directiva para adoptar y publicar las disposiciones necesarias que diesen cumplimiento a lo establecido en ella –art. 9 Directiva (UE) 2020/1057–. Por tanto, conforme al artículo 260.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, estaban rebasados con creces los 3 meses previos al plazo límite de trasposición y dictado de la correspondiente norma con rango de ley, y se acrecentaba la posibilidad de que la Comisión pidiese al TJUE la imposición de una importante sanción económica de manera acelerada. En definitiva, era urgente que el Gobierno español actuase aprobando los instrumentos legislativos necesarios para acoger las referidas previsiones de la UE, tal como finalmente hizo, a primeros de marzo de 2022, con la promulgación del RDL 3/2022.

En segundo lugar y en cuanto al contenido, era imprescindible incorporar a nuestro ordenamiento jurídico lo dispuesto por la Directiva (UE) 2020/1057 para dar continuidad al camino iniciado por la UE en lo relativo a la garantía de los derechos laborales de las personas trabajadoras desplazadas. Hace unas décadas, merced a la Directiva 96/71/CE, el Parlamento Europeo y el Consejo comenzaron a legislar para evitar el fenómeno del *dumping* social y combatir los abusos laborales detectados en los desplazamientos de las personas trabajadoras¹⁹ –tanto de corta como de larga duración– (Molina Navarrete, 2016, pp. 11-13); con posterioridad, se sucedieron otras directivas que fueron mejorando el modelo inicial de protección laboral de quienes trabajaban desplazados y que, en particular, se encargaron de reforzar el control de la aplicación de la normativa social en el transporte por carretera²⁰; ahora, una vez que la movilidad internacional en el transporte ha seguido aumentando, era necesario dar un paso más allá y se ha hecho dictando unas normas sectoriales que pretenden favorecer unas adecuadas condiciones laborales y de protección social de los conductores y conductoras desplazados y, a la par, garantizar la libertad de las empresas transportistas (en su mayoría, pequeñas compañías) para prestar servicios transnacionales, sin que estos tengan que sufrir barreras administrativas desproporcionadas ni controles discriminatorios, pero que les permitan el cumplimiento fiel de la legislación social (contribuyendo así a combatir las prácticas fraudulentas de las «empresas buzón»).

Por uno y otro motivo, alineado con las previsiones de la Directiva (UE) 2020/1057, el flamante capítulo V de la Ley 45/1999 se dedica a regular tanto el ámbito de aplicación de las nuevas normas especiales para las personas dedicadas a la conducción (que posee distintos supuestos de exclusión) como la imposición a las empresas transportistas de dos obligaciones asociadas específicamente al desplazamiento de conductores y conductoras en el transporte por carretera (una relativa al contenido que deben tener las comunicaciones

¹⁹ Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

²⁰ Directiva 2006/22/CE, Directiva 2014/67/UE y Directiva 2018/957/UE (que modifica la Directiva 96/71/CE).

sobre el desplazamiento y otra referente a la distinta documentación que pueden solicitar las autoridades inspectoras). Veamos separadamente ambas cuestiones.

En lo que respecta al ámbito de aplicación de estas normas sectoriales de nuevo cuño, conviene comentar que afectan a las personas trabajadoras desplazadas temporalmente a España en el marco de una prestación de servicios transnacional, cualquiera que sea la legislación aplicable al contrato de trabajo (que es el ámbito general de aplicación de la Ley 45/1999), aunque (hay que insistir en señalarlo) solo en el caso de que estos profesionales se dediquen a la conducción en el transporte por carretera (y no otro tipo de personas empleadas), trabajen por cuenta ajena y actúen bajo la dirección de su empresa en ejecución de un contrato celebrado entre la misma y el destinatario de la prestación de servicios, que esté establecido o que ejerza su actividad en España –art. 18 Ley 45/1999, que remite al art. 2.1.1.º, letra a), de la misma norma–. Al margen de las referidas normas especiales, este tipo de trabajadores se regirán por las demás disposiciones de la Ley 45/1999, con la salvedad de que les serán de aplicación las condiciones de trabajo establecidas en la legislación laboral española relativas a vacaciones anuales retribuidas y a la cuantía del salario, cualquiera que sea la duración del desplazamiento –art. 18 Ley 45/1999–.

Hay que señalar que, como se ha mencionado antes, las referidas normas especiales ahora establecidas conocen ciertas exclusiones en relación con el transporte bilateral (arts. 19 y 20), tanto de mercancías (operaciones de transporte bilateral de mercancías basado en un contrato de transporte desde el Estado miembro de establecimiento hasta España o bien desde España al Estado miembro de establecimiento, y otros supuestos previstos en el art. 19 Ley 45/1999) como de viajeros (operaciones de transporte bilateral de viajeros a que se refiere el Reglamento CE/1073/2009). Para vigilar el cumplimiento de la adecuada aplicación de las normas especiales a quienes realmente estén obligados, se establece un sistema de control de las referidas exclusiones y de los documentos de comprobación que serán exigidos por las autoridades del Estado miembro de acogida (art. 24 Ley 45/1999): bastará que las personas conductoras conserven y faciliten, si se les requiere en carretera por parte de las autoridades, la prueba (en papel o formato electrónico) que justifique el tipo de transporte que estén desarrollando –como son la carta de porte electrónica e-CMR u otras fórmulas de acreditación previstas en el art. 8.3 Reglamento (CE) 1072/2009–. Además, el artículo 21 de la Ley 45/1999 introduce una aclaración importante respecto al transporte de cabotaje, para indicar que en todo caso se considerará «trabajador desplazado» al «conductor» que realice dicho tipo de transporte, según la definición contenida en los Reglamentos (CE) 1072/2009 y 1073/2009.

En lo relativo a las obligaciones asociadas específicamente al desplazamiento de conductores y conductoras en el transporte por carretera, una está referida a las comunicaciones sobre el desplazamiento –que deben incluir la identidad de la empresa transportista, los datos de contacto de un gestor de transporte, la identificación, domicilio y número de permiso de conducir del conductor, la fecha de inicio del contrato de trabajo del conductor

y la legislación aplicable al mismo, las fechas de inicio y fin del desplazamiento, la matrícula del vehículo a motor, el tipo de servicio de transporte prestado especificando si es de mercancía, viajes, cabotaje o transporte internacional— y otra tiene que ver con la documentación necesaria puesta a disposición, conservación y facilitación en controles de carretera y ante la ITSS o la Inspección de Transporte Terrestre —comunicación de desplazamiento, carta de porte electrónica, datos del tacógrafo, símbolos de país de los Estados miembros en que el conductor estuvo presente al realizar las operaciones de transporte, etc.—.

Precisamente, para robustecer la colaboración y el auxilio con la ITSS se efectúa también ahora una modificación del artículo 16 de la LOSITSS, por la que se introduce la obligación expresa de que las autoridades competentes en materia de transporte terrestre faciliten a aquella toda la información necesaria para vigilar el cumplimiento de lo previsto en este nuevo capítulo V de la Ley 45/1999. Además, en el intento por fortalecer la coordinación entre las dos autoridades inspectoras y de involucrar aún más a la ITSS en los controles regulares sobre el sector del transporte (tanto los que se realicen en la propia carretera como los que se desarrollen en los locales de las empresas) y, particularmente, en los controles de la jornada laboral en los locales de las empresas, se ha dictado la Resolución de 6 de mayo de 2022, del organismo estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la que se establecen procedimientos de control de la jornada laboral de las personas que se ocupen de conducir en el sector de transportes por carretera (de acuerdo con lo establecido en la Directiva 2020/1057). No hay que olvidar que la ordenación y vigilancia de los tiempos de trabajo de las personas que se ocupan de la conducción en el transporte por carretera es de capital importancia y ha sido objeto de sucesivos cambios regulatorios²¹, sobre todo por la incidencia que tienen los aspectos relativos a la jornada y los descansos sobre su seguridad y salud, así como sobre la siniestralidad laboral (CC. OO., 2020, pp. 14-18).

Por último, no debe pasar desapercibida otra de las novedades que introduce el RDL 3/2022 para cumplir con las previsiones de la Directiva (UE) 2020/1057 y que tiene que ver con una cuestión delicada como es la duración de los desplazamientos de las personas trabajadoras y las garantías que se establecen para los periodos de más de 1 año. Debido a la gran movilidad del sector del transporte, es común que quienes conducen se desplacen por periodos menos prolongados que los concertados en otros sectores, motivo por el que la citada directiva entendió que era necesario aclarar las circunstancias en las que no se les aplican a los conductores las normas sobre desplazamientos de larga duración (y donde, por tanto, las empresas de transporte no estarían obligadas a garantizar ciertas condiciones de trabajo previstas por la legislación laboral española). Para efectuar dicha clarificación, el ejecutivo español opta por incorporar un nuevo precepto en la Ley 45/1999: el artículo 25, donde se establece una regla particular para efectuar el cómputo del periodo de desplazamiento y

²¹ El Real Decreto 902/2007, de 6 de julio, y el Real Decreto 1635/2011, de 14 de noviembre, modifican el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en lo relativo al tiempo de trabajo de trabajadores que realizan actividades móviles de transporte por carretera y en materia de tiempo de presencia en los transportes por carretera, respectivamente.

determinar su duración en el caso de que la persona trabajadora sea alguien que conduce y transporta mercancías (conforme a los criterios establecidos en el art. 3.8 de la misma ley para los desplazamientos superiores a 12 meses²²). Según el tenor literal de dicho precepto:

[...] se considerará que un desplazamiento finaliza cuando el conductor deja el Estado miembro de acogida como parte de su actividad de transporte internacional de mercancías o de pasajeros. Dicho periodo de desplazamiento no se acumulará a periodos de desplazamiento previos en el contexto de tales operaciones internacionales realizadas por el mismo conductor o por otro conductor al que haya sustituido (en transcripción del art. 1.8 Directiva 2020/1057/UE).

Vista la modificación llevada a cabo, hay que celebrar que se haya ganado en seguridad jurídica, puesto que queda mejor explicada la forma de realizar el cómputo de la duración del desplazamiento para los conductores y conductoras (en cuanto al momento de determinar su finalización y a su no acumulación a periodos de desplazamiento previos) y, además, para el caso de no estar ante periodos largos, se aligera a las empresas transportistas de dar garantía sobre algunas condiciones de trabajo añadidas.

En resumen, según lo descrito (y teniendo presente el objetivo arriba señalado de evitar situaciones de competencia desigual entre empresas comunitarias), hay que recordar que la Ley 45/1999 establece unas condiciones mínimas de trabajo que los empresarios deben garantizar a sus personas trabajadoras que se encuentren desplazadas temporalmente a España en el marco de una prestación de servicio transnacional, cualquiera que sea la legislación aplicable al contrato. Por lo tanto, con las novedades introducidas por el RDL 3/2022, lo que se hace es regular separadamente dentro de la misma norma (la Ley 45/1999) ciertas reglas pensadas únicamente para quienes se dedican a la conducción en el sector del transporte por carretera (no aplicables al resto de personas trabajadoras desplazadas de otros sectores de actividad), dadas las particularidades de la actividad de este colectivo profesional, la necesidad urgente de adaptar el ordenamiento interno a las previsiones europeas sobre la materia y el deseo de quienes legislan por avanzar en la lucha contra las problemáticas de competencia desigual que rodean a este tipo de transporte en la UE. Y para afrontar esa ordenación singular, se marcan también ahora algunos significativos casos de inaplicación de las normas especiales y se adaptan las obligaciones generales de las empresas respecto de las personas trabajadoras desplazadas a la actividad propia de las empresas transportistas (confrontar las obligaciones señaladas en los arts. 5 y 6 Ley 45/1999 con las particulares obligaciones exigidas a las empresas transportistas respecto de las personas que conducen y están desplazadas, conforme a los arts. 22 y 23 de la misma norma).

²² Para dichos desplazamientos de larga duración, las empresas están exentas de garantizar las condiciones de trabajo previstas por la legislación española en materias relativas a: a) los procedimientos, formalidades y condiciones de celebración y de extinción del contrato de trabajo (incluyendo las cláusulas de no competencia); b) los regímenes complementarios de jubilación.

3.4. Actualización del catálogo de infracciones y sanciones en el orden social para combatir los abusos padecidos por las personas desplazadas y para luchar, particularmente, contra las prácticas fraudulentas de las «empresas buzón»

En consonancia con las medidas comentadas en los epígrafes anteriores y continuando la actuación contra el fraude propagado por las «empresas buzón» y otras entidades que desarrollan su actividad clandestina en el sector del transporte de mercancías, el RDL 3/2022 modifica tanto la LISOS (para incorporar sanciones relativas a las nuevas obligaciones establecidas y a la coordinación de los sistemas de Seguridad Social) como la LOSITSS (para ordenar y reforzar la imprescindible colaboración entre las autoridades de transporte terrestre y la ITSS a la hora de compartir información relevante sobre el desplazamiento de quienes se dedican a la conducción de vehículos a motor). Una y otra reforma legislativa eran necesarias para, de un lado, intentar persuadir a determinadas empresas de realizar prácticas abusivas y, de otro lado, facilitar la trascendental labor de vigilancia y control que han de efectuar las entidades inspectoras competentes.

Concretamente, en el ámbito sancionador social se actúa en dos planos:

- Plano laboral: se adecua el tenor de las infracciones, calificadas como muy graves, que sean debidas al incumplimiento de las obligaciones sobre el desplazamiento a España de personas trabajadoras en el marco de una prestación de servicios transnacional –art. 10.3, letras a) y b), LISOS–. Ahora, se va a considerar de mucha gravedad tanto la ausencia de comunicación de los desplazamientos como la falsedad u ocultación de cualquier dato de la misma. Tendrán también esta severa calificación los desplazamientos fraudulentos llevados a cabo por las «empresas buzón», es decir, las actuaciones engañosas de aquellas compañías que operan *de facto* fuera de sus Estados de establecimiento beneficiándose, sin embargo, de costes fiscales y laborales más bajos.

En idéntico sentido, el RDL 3/2022 refuerza el régimen específico de responsabilidades empresariales en materia laboral (art. 42.4 LISOS), estableciendo una responsabilidad solidaria con la empresa transportista para responder de las infracciones muy graves de nuevo cuño. Así, responderán solidariamente determinados agentes involucrados en las obligaciones para con las personas conductoras desplazadas que trabajen en el transporte de mercancías en lo atinente a la obligación de comunicar el desplazamiento, como son los «cargadores, que, en el marco de una actividad empresarial, contraten la realización de transportes de forma habitual, los transportistas, los operadores de transporte y los intermediarios del transporte de viajeros» (según determina el nuevo art. 22.4 Ley 45/1999).

- Plano de protección social: respecto a las infracciones muy graves cometidas por las empresas en materia de Seguridad Social, serán calificadas en este alto grado, los incumplimientos de los Reglamentos 883/2004 y 987/2009, sobre coordinación de sistemas de Seguridad Social, en lo que se refiere a la determinación de la legislación de Seguridad Social aplicable a las situaciones de movilidad laboral intraeuropea, ya sea porque dicha inobservancia provoque la inscripción o alta en el sistema de Seguridad Social español de empresas, trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena, o trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, o ya sea porque dé lugar a la falta de alta y cotización en nuestro sistema de personas desplazadas a España desde otro Estado miembro de la UE (ya trabajen por cuenta ajena o por cuenta propia) –art. 23.1, letras l) y m), LISOS–.

En justa medida y aplicando la modulación pertinente, a las infracciones muy graves les corresponderán sanciones más severas (arts. 39, 40 y 41 LISOS, sobre criterios de graduación de las sanciones, cuantía de las sanciones y reincidencia, respectivamente). Tengamos, pues, en consideración que todas las infracciones de nuevo cuño que introduce el RDL 3/2022 se ubican dentro de las muy graves y que deben estar armonizadas con las exigencias impuestas por el armazón normativo europeo, por lo que habrá que aplicarlas siempre con escrupuloso ajuste al principio de proporcionalidad instaurado en el derecho de la UE, para no correr el riesgo de dejar sin efecto las sanciones y, tal vez, la normativa que las impone.

Precisamente, en relación con los nuevos planteamientos sancionadores y con la aplicación del principio de proporcionalidad en la imposición de las multas, conviene tener presente las últimas y más recientes tendencias jurisprudenciales del TJUE en interpretación y aplicación de la Directiva 2014/67/UE, 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, con particular referencia a las obligaciones de declaración de trabajadores y de conservación de documentación laboral y las sanciones impuestas por la normativa nacional.

Apenas pasados unos días desde la publicación en el BOE del RDL 3/2022, se dicta la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 8 de marzo de 2022 (asunto C-205/20). Este pronunciamiento del TJUE resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria (Austria) que tiene por objeto la interpretación del artículo 20 de la citada Directiva 2014/67/UE. La petición fue presentada en el contexto de un litigio donde la Administración austriaca sanciona a una empresa (NE, representante de Convoi) con una elevada multa (de 54.000 €) por el incumplimiento de ciertas obligaciones impuestas por la normativa nacional en materia de derecho laboral relativas a la declaración de las personas trabajadoras y a la conservación de documentación laboral.

El referido artículo 20 contiene una prohibición expresa de adoptar sanciones desproporcionadas y, en este sentido, la citada sentencia del TJUE resuelve cuestiones prejudiciales planteadas en un doble sentido: a) establecer que el artículo 20 tiene efecto directo y, por tanto, puede

ser invocado por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales frente a un Estado miembro que lo haya traspuesto incorrectamente; b) determinar que el principio de primacía del derecho de la UE ha de interpretarse en el sentido de que impone a las autoridades nacionales la obligación de dejar inaplicada una normativa nacional que en parte contraviene la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida en el artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE, únicamente en cuanto sea necesario para permitir la imposición de sanciones proporcionadas.

Una vez vigente el RDL 3/2022, esta ha de ser la pauta jurisprudencial que seguir a la hora de aplicar la renovada LISOS por parte de las autoridades inspectoras y administrativas en lo que respecta a la actual regulación de las condiciones laborales de quienes se dedican a la conducción de vehículos a motor, las nuevas obligaciones establecidas para con ellos, los posibles incumplimientos empresariales y la imposición de sanciones proporcionadas frente a los mismos.

3.5. Aplazamiento del pago de cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta en el sector del transporte por carretera

Entre las variadas medidas urgentes que establece el RDL 6/2022 para paliar las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, se recogen algunas que están pensadas expresamente para beneficiar al sector del transporte por carretera. Aparte del sistema de ayudas directas a empresas y profesionales especialmente afectados por la subida de precios del carburante y de los créditos extraordinarios para financiar dicho sistema, hay que subrayar las decisiones tomadas en el campo de la protección social, que tienen por objeto auxiliar (levemente, según nuestra consideración) a las empresas y a las personas autónomas en el tiempo del que disponen para realizar el abono de determinados costes sociales. En particular, el artículo 28 del RDL 6/2022 regula el aplazamiento en el pago de cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta en el sector del transporte por carretera, estableciendo un conjunto de reglas particulares a las que debe ajustarse tal moratoria.

De partida, este mecanismo aprovecha con amplitud a todas las empresas que tengan personas trabajadoras de alta en el régimen general de la Seguridad Social y a quienes estén incluidos en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, que desarrollen su actividad en el sector del transporte urbano y por carretera (CNAE 4931, 4932, 4939, 4941 y 4942). Para beneficiarse de la medida es necesario, lógicamente, estar al corriente en las obligaciones con la Seguridad Social y no tener otro aplazamiento en vigor. La solicitud de aplazamiento la podrán realizar, bien directamente, o bien a través de sus autorizados para actuar a través del sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social (Sistema RED). Los importes susceptibles de aplazamiento serán, únicamente, los que se devenguen entre los meses de abril a julio de 2022 para las empresas, y los meses de mayo a agosto de 2022 para el caso de las personas que presten servicio por cuenta propia.

De otra parte, las particularidades en cuanto a los términos y condiciones establecidos con carácter general en la normativa tienen que ver con el plazo para efectuar la solicitud (antes del transcurso de los 10 primeros días naturales de cada uno de los plazos reglamentarios de ingreso correspondientes a las cuotas de los meses de 2022 antes señalados), el interés devengado por el principal de la deuda, los recargos y las costas del procedimiento que sean objeto de aplazamiento (será del 0,5 %, en lugar del previsto en el art. 23.5 texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social), la decisión de la concesión (una única resolución, independientemente de los meses de aplazamiento solicitados), la amortización (mediante pagos mensuales y con un plazo de amortización de 4 meses por cada mensualidad solicitada, sin que exceda en total de 16 mensualidades), el plazo de abono (el primer pago se producirá a partir del mes siguiente a aquel en que se haya dictado la resolución de aplazamiento) y las consecuencias anexas a la solicitud de aplazamiento (determinará la suspensión del procedimiento recaudatorio respecto a las cuotas afectadas por el mismo y que el deudor sea considerado al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social hasta que se dicte la correspondiente resolución).

Si bien hay que aplaudir la apuesta por una medida de aplazamiento de las cuotas a la Seguridad Social, lo cierto es que parece una decisión parca, poco ambiciosa y cicatera en relación con las graves problemáticas socioeconómicas, de viabilidad y morosidad que padecen muchas de las empresas y personas autónomas del sector, y respecto de otras medidas más generosas que se podrían haber adoptado (bonificaciones, exoneraciones o moratorias más amplias). Esta prórroga, por tanto, no cambia de manera sustancial el delicado panorama que vive el transporte de mercancías por carretera, ya que, en realidad, no alivia el montante de los costes sociales y, además, circunscribe su alcance a un periodo breve de 4 meses, con una rebaja exigua en los intereses devengados (Hierro Hierro, 2022, p. 41).

4. Balance de los progresos logrados y cuestiones pendientes de abordaje

Tal como hemos planteado en el propio título de este trabajo y como hemos ido analizando en cada uno de sus epígrafes, era «necesario y urgente» afrontar la situación crítica que atraviesa el sector del transporte de mercancías por carretera, haciéndolo además desde las exigencias y compromisos marcados por el desarrollo sostenible. En ese sentido, el balance general sobre las modificaciones acometidas por el legislador es favorable, puesto que no cabía prorrogar por más tiempo el diseño y despliegue de medidas eficaces. Así, hay que valorar positivamente que, por fin, el Gobierno se haya decidido (aunque sea *in extremis*) a trasponer los improrrogables avances que la normativa europea ya había establecido en 2020 en relación con el desplazamiento de las personas trabajadoras dedicadas a la conducción y el transporte de mercancías por carretera.

En concreto, el establecimiento en la Ley 45/1999 de unas normas sectoriales de nuevo cuño aplicables particularmente al desplazamiento de conductores y conductoras en el

transporte por carretera, así como la exigencia de determinadas obligaciones específicas, refuerza la protección social de quienes se dedican a la conducción, además de dar continuidad al camino iniciado por la UE con la Directiva 96/71/CE, sobre garantías de los derechos laborales de las personas trabajadoras desplazadas. Por tanto, las medidas legales dispuestas en 2022 han venido a reforzar la protección que ya se venía dispensando a estas personas, no cargan de trabas administrativas excesivas ni de controles discriminatorios a las empresas transportistas y, a la vez, están permitiendo una lucha más efectiva contra el fraude laboral en el transporte transnacional, contribuyendo al ansiado modelo de transporte justo y competitivo.

Especial mención requiere la actualización del catálogo de infracciones y sanciones en el orden social que se ha llevado a cabo con la incorporación en la LISOS de sanciones relativas a las nuevas obligaciones establecidas en el desplazamiento de quienes conducen y a la coordinación de los sistemas de Seguridad Social. Todo ello sirve, en verdad, para combatir los abusos padecidos por las personas desplazadas, para disuadir a las empresas de realizar prácticas irregulares (so pena de recibir severas penalizaciones) y para facilitar la labor de las autoridades inspectoras frente a las expandidas y preocupantes prácticas fraudulentas de las «empresas buzón». Sin embargo, en la aplicación de tales novedades y la imposición de sanciones proporcionadas, las autoridades inspectoras y administrativas no deberán perder de vista las más recientes tendencias jurisprudenciales del TJUE en esta materia (Tribunal de Justicia, Gran Sala, de 8 de marzo de 2022 –asunto C-205/20–).

La limitación de la participación en las tareas de carga y descarga (y la regulación sucesiva de ciertas exclusiones) constituye uno de los logros más significativos de la reforma efectuada en el sector, ya que la modificación de la LOTT mejora las penosas condiciones laborales de quienes conducen y transportan mercancías por carretera y comporta, además, para ellos mayores niveles de seguridad y salud en el trabajo. Aun así, hay que hacer notar que la medida llega con retraso, ya que llevaba bastante tiempo en la lista de las reivindicaciones laborales del sector transportista.

También es de agradecer la revisión que se ha realizado del concepto de «paralización» y la correspondiente reducción en 1 hora del plazo para la consideración de inmovilización del vehículo. Aunque, de otro lado, creemos que la apuesta por una medida de aplazamiento de las cuotas a la Seguridad Social se queda corta frente a la delicada situación económica que sufren muchas de las empresas y personas autónomas del sector.

Otra modificación que consigue una crítica favorable es el refuerzo de la colaboración y el auxilio entre la ITSS y las autoridades competentes en materia de transporte terrestre (con el pertinente cambio en la LOSITSS), ya que era imprescindible conseguir un mayor nivel de entrelazamiento en la actuación de ambas.

En consecuencia, siendo verdad que las varias normas de urgencia dictadas han supuesto ciertos avances en la mejora de las condiciones laborales y la protección social de los trabajadores del transporte de mercancías por carretera y que han comportado reformas oportunas

de nuestro ordenamiento jurídico-laboral en materia de contratación, condiciones de trabajo, infracciones y sanciones y Seguridad Social; no obstante, del análisis realizado se desprende que las modificaciones acometidas son aún insuficientes para resolver todas las disfuncionalidades sociolaborales diagnosticadas en el sector y para dar respuesta a las propuestas reivindicativas acuñadas por las asociaciones de transportistas desde tiempo atrás. En definitiva, no todas las problemáticas sociolaborales del sector han sido atajadas ni resueltas en las distintas normas aprobadas por el Gobierno español, por lo que quedan pendientes de abordaje cuestiones controvertidas que ahora se dejan apuntadas, a grandes rasgos:

- Arbitrar mecanismos para superar las particulares dificultades de conciliación de la vida laboral, personal y familiar que tienen quienes se dedican a la conducción de vehículos a motor en el transporte de mercancías, ya sea mediante especificaciones legales, convencionales o de buenas prácticas empresariales.
- Reflexionar sobre las singulares condiciones de seguridad y salud laborales de las personas conductoras en el desempeño de su trabajo, particularmente por las patologías y dolencias que padecen como consecuencia de los riesgos laborales asociados a la movilidad internacional, a la circulación de vehículos a motor, a la inseguridad vial, etc. (fatiga y somnolencia, trastornos musculoesqueléticos como el dolor de espalda, exposición a niveles elevados de ruido y vibraciones, trastornos del sueño, ansiedad, estrés, exposición a humos, trastornos nutricionales como la obesidad y la diabetes...). Meditar sobre estas cuestiones relativas a la mejora de la prevención de riesgos laborales y a la reducción de la siniestralidad en el sector del transporte por carretera puede suponer, a su vez, el análisis de otros aspectos relativos a la protección social:
 - Valorar la posibilidad de incluir en el cuadro de enfermedades profesionales determinados padecimientos que sufren las personas dedicadas a la conducción como consecuencia directa del trabajo desarrollado en su puesto.
 - Valorar la posibilidad de reconocimiento de la jubilación anticipada a los conductores y conductoras, y la cobertura legal de coeficientes reductores que les correspondiera, dadas las condiciones de peligrosidad, insalubridad, toxicidad y penosidad que concurren en su puesto de trabajo. Este beneficio lo disfrutaban personas que trabajan en otros sectores de actividad (por ejemplo, personal de vuelo, personas trabajadoras de la minería, personal ferroviario) y recientemente se ha debatido en sede parlamentaria su ampliación a colectivos como el de quienes se dedican a la extinción de fuegos forestales. No sería descabellado plantear la posibilidad de extrapolar esta protección a las personas que se dedican a la conducción y transporte de mercancías por carretera.
- Replantear los costes de la formación de acceso a la profesión y de la cualificación profesional exigida al colectivo de transportistas.



Referencias bibliográficas

- CC. OO. (2020). *Informe sobre salud laboral y siniestralidad en el sector del transporte por carretera. Accidentes de trabajo y factores de riesgo*. <https://madrid.fsc.ccoo.es/6c01413c5f43fa5b51721147e1d9616e000050.pdf>
- Costa Climent, J. (2021). *Multicapitalismo. Por un capitalismo que nos ayude a crear empleo, proteger el clima y frenar la desigualdad*. Deusto.
- Durán Bernardino, M. (2021). Movilidad internacional de trabajadores y riesgos laborales. La influencia de los riesgos transnacionales en la salud del trabajador. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 57, 135-166.
- Fajardo García, G. (2019). Las cooperativas de transporte, socios colaboradores y falsas cooperativas. Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, n.º 2263/2018, de 18 de mayo. *Revista de Derecho Mercantil*, 313, 355-386.
- Fernández Liesa, C. y Manero Salvador, A. (2017). *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. Thomson Reuters-Aranzadi.
- Hierro Hierro, F. J. (2022). Algunas notas sobre la regulación de urgencia reciente: Reales Decretos-Leyes 4, 5 y 6/2022. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 253, 13-50.
- Lousada Arochena, J. F. y Ron Latas, R. P. (2018). La integración del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Agenda 2030). *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 211, 113-139.
- Miñarro Yanini, M. (2021). Introducción: el papel del derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 7-13). Colección IVRA, UJA Editorial.
- Molina Navarrete, C. (2016). Libertades económicas y norma laboral: ¿Stop «dumping social»? *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 401-402, 5-18. <https://bit.ly/3rtVg8Y>
- Moreno Márquez, A. (2013). Incumplimiento de la normativa sobre descansos respecto del trabajador especialmente sensible. *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 9, 327-337.

