

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (Estados Unidos), Pablo Arellano Ortiz (Chile), Lance Compa (Estados Unidos), Jesús Cruz Villalón (España), Luis Enrique De la Villa Gil (España), Jordi García Viña (España), José Luis Gil y Gil (España), Adrián Goldin (Argentina), Julio Armando Grisolia (Argentina), Óscar Hernández (Venezuela), María Patricia Kurczyn Villalobos (México), Lourdes Mella Méndez (España), Antonio Ojeda Avilés (España), Barbara Palli (Francia), Juan Raso Delgue (Uruguay), Carlos Reynoso Castillo (México), María Luz Rodríguez Fernández (España), Raúl G. Saco Barrios (Perú), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

*Comité Evaluador*

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Jorge Baquero Aguilar (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Miguel Basterra Hernández (España), Carolina Blasco Jover (España), Esther Carrizosa Prieto (España), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), María Belén Fernández Collados (España), Alicia Fernández-Peinado Martínez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), Sandra Goldflus (Uruguay), Miguel Ángel Gómez Salado (España), Estefanía González Cobaleda (España), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), Alma Elena Rueda (México), José Luis Ruiz Santamaría (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España), Carmen Viqueira Pérez (España)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Maddalena Magni (Italia), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Francesco Nespoli (Italia), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

# Empresas ficticias y fraude social en la Unión Europea: nuevas normas y estrategias\*

Mireia LLOBERA\*\*

---

**RESUMEN:** Las “empresas buzón” son empresas sin actividad económica real en el país donde tiene su sede. Su actividad se desarrolla en otro Estado, que es donde realmente prestan sus servicios, utilizando fraudulentamente la figura de los desplazamientos transnacionales para eludir las normas que resultan de aplicación. Con ello, tratan de eludir costes salariales, tributarios y de Seguridad Social. A fin de evitar la elusión y/o evasión de impuestos y contribuciones sociales por parte de tales empresas, la UE ha puesto en marcha, en fechas recientes, importantes iniciativas legislativas. Así, este trabajo tiene como objetivo fomentar el debate sobre dichas iniciativas legislativas y, en general, sobre el diseño de políticas para la detección y control de las empresas ficticias o “empresas buzón”, a fin de salvaguardar el cumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social.

**Palabras clave:** Empresas ficticias, desplazamiento de trabajadores, *dumping* social, fraude, subcontratación transnacional, transporte por carretera.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. ¿Es lícito tener la base principal de actividad en otro Estado miembro? 3. Primera norma española que define una EB. 4. Medidas frente a las EB en materia de Seguridad Social. 5. Nuevas normas frente a las EB en el sector del transporte por carretera. 6. Nuevas normas relativas a las EB en materia de transformaciones empresariales transfronterizas. 7. ¿Cómo abordar las dificultades de aplicación de las normas? 7.1. Control del cumplimiento de los requisitos sustantivos: ¿cómo se pueden detectar las EB? 7.2. ¿Se pueden identificar las EB mediante “*data mining*”? 7.3. ¿Se ha demostrado que la cooperación judicial es relevante? 7.4. Cooperación multiagencia. 7.5. Restricciones a las actividades económicas de las EB. 7.6. Enjuiciamiento criminal. 8. Una evaluación de las medidas preventivas. 8.1. Simplificación de normas y campañas de sensibilización. 8.2. Cadenas de contratación pública y subcontratación. 8.3. Cooperación entre el gobierno y los interlocutores sociales. 9. Lecciones aprendidas. 10. Conclusiones: algunas reflexiones sobre las nuevas medidas comunitarias frente a las EB. 11. Bibliografía.

---

\* Este trabajo se enmarca en el proyecto de Investigación DER2017-83040-C4-2-R, *El desplazamiento de trabajadores*, financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, del cual la A. es investigadora principal.

\*\* Profesora Contratada Doctora, Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universitat de València (España).

## Letterbox Companies and Social Fraud in the European Union: New Rules and Strategies

---

**ABSTRACT:** Letterbox companies' are companies without real economic activity in the country where they have their headquarters. They develop their activity in other Member States of the European Union, fraudulently using transnational postings to evade the rules that result from application and lower salary, tax and Social Security costs. In order to prevent avoidance and/or evasion of taxes and social contributions by such companies, the EU has recently launched important legislative initiatives. Thus, this work aims to promote debate on these initiatives and on the design of policies for the detection and control of 'letterbox companies', in order to safeguard compliance with labour and Social Security regulations.

*Key Words:* Letterbox companies, posting of workers, social dumping, fraud, transnational subcontracting, road transport.

## 1. Introducción

Este trabajo tiene como punto de partida los documentos de trabajo preparados por la autora para la Sexta reunión plenaria de la Plataforma europea contra el trabajo no declarado de 2019, dedicada al análisis de estrategias para hacer frente al fraude social relacionado con empresas ficticias<sup>1</sup>. Pues en las últimas décadas, son muchas las empresas europeas las que, apoyándose en las disposiciones de la Directiva 96/71/CE relativa al desplazamiento transnacional de trabajadores, han deslocalizado sus sedes principales a países de la antigua Europa del Este y utilizan ahora trabajadores contratados allí, acogéndose a inferiores costes laborales, y desplazarlos luego para cubrir los mismos servicios que ofrecían antes desde sus propios países. Ciertamente, el fenómeno de la deslocalización de las grandes empresas hacia países de la UE con menos costes de explotación de la actividad, también denominadas “empresas buzón” (EB), se está extendiendo cada vez más en España y otros países de la UE.

Por ejemplo, en el sector transporte en España este tipo de empresas en España ha sido objeto de numerosas actuaciones por parte de la Agencia Tributaria, la Inspección de Transporte y la Inspección de Trabajo. Así, según reza el [Plan de Inspección de Transporte por Carretera 2022](#) «la característica fundamental de las empresas buzón es que se trata de empresas sin actividad económica real en el país donde tiene su sede y donde contratan a las personas trabajadoras, 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»<sup>2</sup>.

Este es sólo un ejemplo de un fenómeno que se ha extendido a prácticamente todos los sectores económicos. En este sentido, el CESE describe las actividades de *dumping* social como «prácticas empresariales que intentan eludir o violan las normas sociales o de acceso al mercado con el fin de obtener una ventaja competitiva, incluidas las actividades de las empresas ficticias»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> M. LLOBERA, [Sixth plenary meeting of the European Platform tackling undeclared work. Report on tackling letterbox companies](#), European Commission, 2019, y M. LLOBERA, [Tackling letterbox companies: challenges and policy options. Input paper to the thematic discussion](#), European Platform Undeclared Work Plenary Meeting, 12-13 marzo 2019.

<sup>2</sup> § 3.9, p. 17.

<sup>3</sup> [Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera: dumping social y cabotaje»](#)

También hay algunos intentos de definir empresas tipo buzón para combatir el trabajo no declarado a nivel nacional. Por ejemplo, en Austria, el término “empresas ficticias” (*Scheinfirmer*) se refiere a empresas sin activos, con el único propósito de registrar empleados, pero sin la intención de pagar impuestos o hacer contribuciones a la seguridad social. En Estonia, el enfoque es más amplio e incluye tanto situaciones transfronterizas como internas. La “contratación ficticia” está relacionada con prácticas en las que los contratos laborales directos se ocultan detrás de contratos de derecho civil o acuerdos de servicios que implican la creación de sociedades limitadas privadas falsas (*Oü-tamine*), con el fin de evadir impuestos relacionados con el empleo, incluidas las contribuciones a la seguridad social<sup>4</sup>.

La elusión y/o evasión de impuestos y costes sociales por parte de empresas ficticias o EB ha sido objeto de iniciativas específicas a nivel de la UE<sup>5</sup>, complementadas con legislación para fortalecer las normas sobre trabajadores desplazados<sup>6</sup>. Este trabajo tiene por tanto como objetivo fomentar el debate sobre estas iniciativas y sobre el diseño de políticas para la detección y control de las EB, a fin de salvaguardar el cumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social. Sin embargo, su alcance no se limita a la aplicación de las normas existentes, también se plantearán cuestiones relacionadas con la creación de un marco jurídico coherente, que incluya medidas legales disuasorias para desalentar las prácticas de las EB, en el marco de los Tratados comunitarios.

Como existen múltiples definiciones de EB, a los fines de esta investigación, partiremos de la base de que una EB es una empresa constituida artificialmente específicamente para la para la elusión y/o evasión de

---

([Dictamen exploratorio](#)), 17 septiembre 2015, § 1.3.

<sup>4</sup> P. SANZ DE MIGUEL, F. IUDICONE, I. BILETTA, *Fraudulent contracting of work: Sham companies (Austria, Estonia and Italy)*, Eurofound, 2017, p. 3.

<sup>5</sup> En marzo de 2015, la Comisión anunció una lista completa de iniciativas en su Plan de acción sobre un sistema de imposición de las sociedades más justo (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, [Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales](#), 17 junio 2015, COM(2015)302 final) y propuso, en el marco del Paquete de lucha contra la elusión fiscal (ATAP, por sus siglas en inglés), aplicar en la Unión la acción 13 del Plan de Acción de la OCDE adoptado por el G20 con objeto de luchar contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés). De resultados de ello, las autoridades tributarias recibirán un informe país por país de las empresas multinacionales (EMN) a propósito del impuesto de sociedades pagado, lo que permitirá incrementar el nivel de cumplimiento de la legislación fiscal.

<sup>6</sup> Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, por la que se modifica la Directiva 96/71/CE relativa al desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios.

impuestos y/o cometer fraude social, perjudicando con ello los derechos legales o contractuales de las personas trabajadoras y de los ciudadanos/as, incluidos sus derechos de seguridad social<sup>7</sup>. Una EB no realiza actividades económicas en el país donde se encuentra su domicilio social y/o no ejerce facultades de gestión, ya que el empleador efectivo de las personas trabajadoras se encuentra en otro Estado miembro. Muy a menudo, el trabajo no declarado en las empresas ficticias tiene una dimensión transfronteriza, que implica a) empleo no declarado, b) salario o tiempo de trabajo declarados de forma insuficiente, c) contribuciones a la seguridad social no declaradas o declaradas de forma insuficiente, d) no declaración de la condición de empleador y/o e) contratos de trabajo falsos.

## 2. ¿Es lícito tener la base principal de actividad en otro Estado miembro?

Como se ha expuesto, una EB no realiza actividades económicas en el país donde se encuentra su domicilio social, sino que sus actividades principales se encuentran en otro Estado miembro. De modo que lo primero que cabe preguntarse es: ¿esto es lícito a la luz del Derecho comunitario de sociedades?

Para resolver esta cuestión debemos establecer en qué consiste un establecimiento empresarial válido según la legislación de la UE. Con ello determinaremos si es legal tener un domicilio social en un Estado miembro, cuando dicha empresa tiene la base principal de negocios en otro Estado miembro. Como es conocido, el Derecho de la UE garantiza la libertad de establecimiento dentro de la Unión Europea<sup>8</sup>. Sin embargo, la definición de las condiciones que determinan un establecimiento válido de una empresa es una elección libre de la ley de cada Estado miembro<sup>9</sup>. Lo cual incluye varias posibilidades: a) la empresa debe estar registrada en su territorio (Teoría de la Incorporación); b) la empresa necesita tener su administración central en su territorio (sede real); la empresa debe tener su centro de actividad principal en su territorio (requisito sustantivo)<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Para un análisis profundo de la definición de empresas tipo buzón, véase T. HASTINGS, J. CREMERS, *Developing an Approach for Tackling Letterbox Companies*, European Commission, 2017.

<sup>8</sup> Arts. 49.2 y 54 TFUE.

<sup>9</sup> STJUE 27 septiembre 1988, asunto 81/87, *The Queen c. H.M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust PLC*, puntos 19-21.

<sup>10</sup> Dentro de las competencias de cada Estado miembro, el TJUE sitúa en un mismo pie de igualdad los tres elementos de conexión contenidos en el art. 54 TFUE. *Vid.* STJUE 25

Así pues, la libertad de establecimiento confiere a una empresa la posibilidad de constituirse de conformidad con las leyes de cualquier miembro de la UE, si se cumplen las condiciones estipuladas por su legislación. En consecuencia, si la legislación de un Estado miembro considera lícito tener un domicilio social en un Estado mientras se tiene la base principal de negocios en otro país, también será lícito en virtud del Derecho de sociedades de la UE. En consecuencia, el art. 49 TFUE no exige que la empresa deba tener su domicilio social principal situado en su territorio (requisito sustantivo) quedando esta cuestión a lo que decida cada Estado miembro.

En consecuencia, a falta de uniformización en el Derecho de la Unión, la definición del criterio de conexión que determina el Derecho nacional aplicable a una sociedad es, conforme al art. 54 TFUE, competencia de cada Estado miembro. Dicho artículo considera equivalente el domicilio social (Teoría de la Incorporación), la administración central (sede real) y el centro de actividad principal de una sociedad (requisito sustantivo), como vínculo de esa conexión<sup>11</sup>.

¿Y que establecen las leyes de los Estados miembros al respecto? Pues bien, aproximadamente la mitad de los Estados miembros de la UE permiten el establecimiento de empresas, aunque sólo tengan una presencia meramente formal o “artificial” en el país de constitución, mientras que la otra mitad exige que las empresas establezcan y mantengan algún tipo de presencia económica en ese Estado miembro<sup>12</sup>.

El Derecho de sociedades de los Estados miembros: condiciones que determinan un establecimiento válido

<b>Teoría de la incorporación pura</b>	Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Finlandia, Hungría, Irlanda, Lituania, Malta, Países Bajos, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido
<b>Muy próximos a la Teoría de la Incorporación, pero con matices</b>	Dinamarca, Estonia, Italia, Polonia, Eslovenia, España, Francia
<b>Sede real fuera de la UE/EEE</b>	Alemania, Portugal
<b>Sede real (presunción de que la sede real está en el lugar de constitución)</b>	Luxemburgo, Letonia

octubre 2017, asunto C-106/16, *Procedimiento incoado por Polbud – Wykonawstwo sp. z o.o.*, puntos 32-35 y jurisprudencia citada.

<sup>11</sup> Asunto *Daily Mail and General Trust*, cit., puntos 19-21.

<sup>12</sup> C. GERNER-BEUERLE, F.M. MUCCIARELLI, E.-P. SCHUSTER, M.M. SIEMS, *Study on the Law Applicable to Companies. Final Report*, European Commission, 2016, pp. 288-289.

<b>Sede real</b>	Austria, Bélgica, Grecia, Rumanía
------------------	-----------------------------------

Adicionalmente, al menos la mitad de los Estados miembros de la UE también exigen que las empresas constituidas en virtud de sus leyes de sociedades establezcan y mantengan algún tipo de presencia económica (**requisito sustantivo**). El nivel de actividad requerido difiere significativamente entre jurisdicciones, y el análisis comparativo revela que existe cierta inseguridad jurídica a ese respecto en varios Estados miembros.

**Fuente:** elaboración propia basada en Commission Staff Working Document, [Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive \(EU\) 2017/1132 as regards the use of digital tools and processes in company law and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive \(EU\) 2017/1132 as regards cross-border conversions, mergers and divisions](#), 25 abril 2018, SWD(2018)141 final, Anexo 7, pp. 169-171

### 3. Primera norma española que define una EB

Ciertamente, una regulación laxa en lo concerniente a las condiciones exigidas para el establecimiento de una empresa puede facilitar el fenómeno de la filiación con fines de *dumping* social<sup>13</sup>. Por ello, en determinadas normas sociales de la UE se ha introducido el requisito sustantivo, excepcionando lo dispuesto en el Derecho de sociedades de la UE.

Este requisito se considera uno de los elementos más disuasorios a la hora de abordar el fraude social asociado a las EB. De ahí que se haya incluido en las normas sociales de la UE que mayor relación tienen con el fenómeno de las EB, como las que regulan el desplazamiento transnacional de trabajadores. Precisamente, Hastings y Cremers han descrito el vínculo entre las empresas ficticias y el trabajo no declarado radica en la contratación transfronteriza de trabajadores desplazados y/o la oferta de mano de obra a través de agencias transnacionales de trabajo temporal y subcontratistas. En estos casos, las personas trabajadoras son canalizados a través de EB, muchas veces no declaradas a las autoridades de seguridad social y/o tributarias<sup>14</sup>. Adicionalmente, ello generalmente implica la no declaración del empleador real, el uso de subsidiarias fraudulentas y/o el

<sup>13</sup> Sobre el fenómeno de la filiación como instrumento de “concentración y descentralización” *vid.* J. MORENO GENÉ, *Algunas cuestiones sobre la determinación del empresario en los procesos de filiación*, en AA.VV., *Descentralización productiva y nuevas formas organizativas del trabajo: X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.

<sup>14</sup> T. HASTINGS, J. CREMERS, *op. cit.*

registro de falsos trabajadores por cuenta propia o microempresas falsas<sup>15</sup>. Así, para efectuar un desplazamiento transnacional de trabajadores, las empresas comunitarias tienen la obligación de mantener su centro de actividad principal en el país donde esté registrada. Este requisito sustantivo se contempla en el art. 4.2 de la Directiva 2014/67/UE<sup>16</sup>, que se ha traspuesto en España por el art. 8-*bis*.2 de la Ley 45/1999 de desplazamiento de trabajadores. Conforme a dicha disposición, sólo será posible desplazar trabajadores a otro país si la empresa realiza realmente actividades sustanciales, distintas de las puramente internas de gestión y/o administrativas, en el país en el que tenga su sede social.

Sin embargo, dicho requisito necesitaba aclaración en cuanto a su aplicación por parte de la Inspección. La reciente modificación del art. 10.3.*b* del RDL 5/2000 sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), por parte del RD-Ley 3/2022, de 1º de marzo, ha establecido una definición de EB. Se tipifica así por primera vez como infracción muy grave:

El desplazamiento fraudulento de personas trabajadoras por empresas que no desarrollan actividades sustantivas en su Estado de establecimiento, así como el desplazamiento fraudulento de personas trabajadoras que no desempeñen normalmente su trabajo en el Estado Miembro de origen según lo dispuesto en el artículo 8 bis de la Ley 45/1999.

Para aplicar esta nueva disposición de la LISOS, la Inspección de Trabajo está llamada a evaluar globalmente todos los elementos fácticos que caractericen las actividades de la empresa en su país establecimiento, contemplados en el art. 8-*bis*.2 de la Ley 45/1999 de desplazamiento de trabajadores, y en particular:

- el lugar donde la empresa tiene su domicilio social y administración, usa espacio de oficina, paga impuestos y contribuciones a la seguridad social y, cuando corresponda, de conformidad con la legislación nacional, tiene una licencia profesional o está registrada en las cámaras de comercio o profesional cuerpos;
- el lugar de contratación y de destino de las personas trabajadoras desplazadas;
- la ley aplicable a los contratos celebrados por la empresa con sus trabajadores, por una parte, y con sus clientes, por otra;

---

<sup>15</sup> D. MINEVA, R. STEFANOV, *Evasion of Taxes and Social Security Contributions*, European Commission, 2018, p. 11.

<sup>16</sup> Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la aplicación de la Directiva 96/71/CE relativa al desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios.

- el lugar donde la empresa realiza su actividad comercial sustancial y donde emplea personal administrativo;
- el número de contratos ejecutados y/o la magnitud del volumen de negocios realizado en el estado miembro de establecimiento, teniendo en cuenta la situación específica de, entre otras, las empresas de nueva creación y las pymes.

La Directiva 2014/67/UE puso en marcha la ejecución transfronteriza de sanciones y/o multas administrativas financieras, lo cual activará la eficacia de esta medida. Adicionalmente, se están desarrollando actuaciones inspectoras basadas en iniciativas existentes de la UE en las áreas de cooperación fiscal. Concretamente, a los efectos de identificar el volumen de negocios realizado en el Estado miembro de establecimiento, pues tal información es fundamental a los efectos del cumplimiento del requisito sustantivo. Las instituciones comunitarias recogen datos sobre *cuánta actividad* empresarial en términos económicos tienen las empresas multinacionales en cada país donde operan. Esto se conoce en el ámbito fiscal como “*public country-by-country reporting*” (CBCR)<sup>17</sup>. Igualmente, las inspecciones laborales nacionales se sirven del Business Registers Interconnection System (BRIS), que forma parte del procedimiento revisado y modernizado que ha puesto en marcha la Estrategia para el Mercado Único Digital<sup>18</sup> y el Plan Europeo de Acción sobre Administración Electrónica<sup>19</sup>, en lo que respecta al registro de empresas y sucursales y el archivo de información<sup>20</sup>. El Punto de Acceso Europeo a la interconexión de la empresa nacional (BRIS) está, desde junio de 2017, disponible en el

---

<sup>17</sup> Directiva (UE) 2021/2101 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2021 por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información relativa al impuesto sobre sociedades por parte de determinadas empresas y sucursales.

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, [Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa](#), 6 mayo 2015, COM(2015)192 final.

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, [Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración](#), 19 abril 2016, COM(2016)179 final.

<sup>20</sup> [Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre a\) propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva \(UE\) 2017/1132 en lo que respecta a la utilización de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades \[COM\(2018\)239 final – 2018/0113 \(COD\)\] b\) propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva \(UE\) 2017/1132 en lo que atañe a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas \[COM\(2018\)241 final – 2018/0114 \(COD\)\]](#), 17 octubre 2018, § 3.5.2.

Portal Europeo de e-Justicia<sup>21</sup>.

#### 4. Medidas frente a las EB en materia de Seguridad Social

Las normas de seguridad social de la UE no incluyen un requisito sustantivo en los supuestos de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia en dos o más Estados miembros de forma simultánea o alternativa, regulados en el art. 13 del Reglamento (CE) n. 883/2004. Sin embargo, el fraude asociado a las EB aparece con más frecuencia en los casos en que se expiden formularios A1 para el ejercicio de actividades en dos o más Estados miembros, que caso del desplazamiento de trabajadores (cubierto por el art. 12.1 del Reglamento (CE) n. 883/2004, que sí lo contempla).

Por ello, la Comisión Europea ha considerado necesario la extensión del requisito sustantivo también a estos supuestos. El nuevo art. 14.5-*bis*, del Reglamento (CE) n. 987/2009, que ha propuesto la Comisión, es un paso en esa dirección al disponer que «un domicilio social o establecimiento comercial se entenderá como el domicilio social o establecimiento comercial en el que se toman las decisiones esenciales de se adopte la empresa, y cuando se lleven a cabo las funciones de su administración central, siempre que la empresa ejerza una actividad sustancial en ese Estado miembro»<sup>22</sup>.

Adicionalmente, la Comisión ha propuesto medidas para una ejecución transfronteriza más eficaz del cobro de cotizaciones a la seguridad social. Ciertamente, es necesario que las normas para la asistencia mutua en el cobro de créditos de seguridad social reflejen las nuevas medidas de la Directiva del Consejo 2010/24/UE relativa a la asistencia mutua para el cobro de créditos relacionados con impuestos, derechos y otras medidas, según lo dispuesto en la revisión del Reglamento (CE) n. 987/2009. Concretamente, los nuevos arts. 75-82, 84 y 85-*bis* propuestos tienen por objeto actualizar los procedimientos de recuperación contenidos en el Capítulo III del Título V del Reglamento de aplicación<sup>23</sup>.

Sin embargo, las normas de seguridad social revisadas propuestas no incluyen la recuperación de multas; y la recuperación de las cotizaciones puede no ser lo suficientemente punitiva, considerando que la no

<sup>21</sup> *Vid.* [Registros mercantiles – buscar una empresa en la UE](#), en [e-justice.europa.eu](#).

<sup>22</sup> [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento \(CE\) n. 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento \(CE\) n. 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento \(CE\) n. 883/2004](#), 13 diciembre 2016, COM(2016)815 final.

<sup>23</sup> *Idem*.

declaración y la subdeclaración de las cotizaciones a la seguridad social pueden suponer la evasión de millones de euros. Mientras se implementan tales mecanismos, los acuerdos bilaterales podrían llenar dicho vacío. Por otra parte, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) ha informado que el uso del art. 16 del Reglamento (CE) n. 883/2004 puede ser demasiado amplio y, en ocasiones, puede dar lugar a abusos<sup>24</sup>. Los acuerdos entre Estados miembros basados en el art. 16 del Reglamento (CE) n. 883/2004 se utilizan para establecer excepciones a las normas sobre la legislación aplicable, sujeto a la discrecionalidad de los Estados miembros afectados. Una mayor transparencia con respecto al contenido de estos Acuerdos puede ayudar a disminuir tales preocupaciones. Por último, merece destacarse la próxima creación del Pase Europeo de la Seguridad Social (European Social Security Pass)<sup>25</sup> y el desarrollo del Sistema de Intercambio Electrónico de Información sobre Seguridad Social (EESSI) que permitirá a los organismos de seguridad social de toda la UE intercambiar información de forma más rápida y segura. De modo que ambos instrumentos pueden contribuir a medio plazo a abordar los desafíos que presentan las EB.

## 5. Nuevas normas frente a las EB en el sector del transporte por carretera

En el sector del transporte por carretera también se han establecido nuevas normas frente a las EB. El art. 5, puesto en relación con el art. 3.1.a, del Reglamento (CE) n. 1071/2009<sup>26</sup>, sobre las condiciones relativas al requisito sustantivo ha sido modificado por el Reglamento (UE) 2020/1055<sup>27</sup> para reforzar las medidas frente a las EB. Así se describen estos cambios legislativos en los considerandos 6, 7 y 8 de dicha norma:

---

<sup>24</sup> ETUC, *A hunters game: how policy can change to spot and sink letterbox-type practices*, 2016, p. 75.

<sup>25</sup> Destinado a mejorar la portabilidad de los derechos de seguridad social a través de las fronteras a través de la verificación digital de la cobertura y los derechos de seguridad social de los ciudadanos por parte de actores e instituciones competentes. *Vid.* EUROPEAN COMMISSION, *European Social Security Pass*, en [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu), 16 junio 2021.

<sup>26</sup> Reglamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE del Consejo.

<sup>27</sup> Reglamento (UE) 2020/1055 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n. 1071/2009, (CE) n. 1072/2009 y (UE) n. 1024/2012 con objeto de adaptarlos a la evolución del sector del transporte por carretera.

Para combatir el fenómeno de las llamadas “empresas buzón” y garantizar una competencia leal y unas condiciones equitativas en el mercado interior, es necesario garantizar que los operadores de transporte por carretera establecidos en un Estado miembro tengan una presencia real y continua en ese Estado miembro y realizar su actividad de transporte desde allí. Por tanto, ya la luz de la experiencia, es necesario aclarar y reforzar las disposiciones relativas a la existencia de un establecimiento efectivo y estable evitando la imposición de una carga administrativa desproporcionada.

Con ello se trata de abordar la proliferación de las EB en este sector, descrita por la Eurodiputada española Izaskun Bilbao Barandica:

Muchas empresas del sector han localizado sus sedes principales en países de la antigua Europa del Este y utilizan ahora conductores contratados allí para cubrir los mismos servicios que ofrecían desde sus sedes anteriores con costes laborales a veces diez veces inferiores. Las pequeñas y medianas empresas que no utilizan estos procedimientos sufren así una competencia claramente desleal que creo puede calificarse abiertamente de *dumping* en el mercado interior. En España, por ejemplo, más de 6.000 de los 11.000 conductores que atraviesan la frontera realizando portes internacionales están enrolados en este tipo de empresas<sup>28</sup>.

Para tratar de abordar este problema, el nuevo art. 5 del Reglamento (CE) n. 1071/2009 obliga (entre otras cuestiones) a las empresas en este sector a:

- ejercer efectiva y permanentemente sus actividades administrativas y comerciales con el equipamiento e instalaciones adecuados en los locales, y dirigir efectiva y permanentemente sus operaciones de transporte para las que se utilizan los vehículos, con el equipamiento técnico adecuado, en el Estado miembro en el que estén establecidas;
- organizar la actividad de su parque de vehículos de manera que garantice que los vehículos que estén a disposición de la empresa y se utilicen en transporte internacional regresen a uno de los centros operativos en el Estado de establecimiento al menos dentro de las ocho semanas siguientes a su salida;
- tener a su disposición de forma permanente un número de vehículos y conductores que tengan su base habitual en un “centro operativo” del Estado de establecimiento, en ambos casos en proporción al volumen

---

<sup>28</sup> I. BILBAO BARANDICA, [Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-002369-16 a la Comisión, Artículo 130 del Reglamento](#), Preguntas parlamentarias, 21 marzo 2016.

de las operaciones de transporte realizadas por la empresa. Estas reglas son probablemente el esfuerzo de mayor alcance del derecho de la Unión frente a las EB. Pues es evidente que el requisito sustantivo del nuevo art. 5 del Reglamento (CE) n. 1071/2009 establece criterios más amplios que los contemplados por el art. 4.2 de la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de trabajadores. De modo que legislador comunitario podría valorar extender esta fórmula a otras situaciones transfronterizas<sup>29</sup>.

## 6. Nuevas normas relativas a las EB en materia de transformaciones empresariales transfronterizas

En 2017, en la trascendental Sentencia *Polbud*<sup>30</sup>, el TJUE reconoció el derecho de las empresas europeas a «trasladar su domicilio social a otro país, incluso si esa empresa realiza su actividad principal, si no la totalidad, en el primer Estado miembro»<sup>31</sup>. Esta jurisprudencia, que impide que los Estados apliquen el requisito sustantivo cuando tales empresas trasladen su sede social a su territorio (no cuando se constituyan *ex novo*), se ha codificado en la Directiva (UE) 2019/2121<sup>32</sup>.

Hay que tener en cuenta que antes de la Directiva (UE) 2019/2121, más de la mitad de los Estados miembros prohibían este tipo de transformaciones transfronterizas (“conversiones”)<sup>33</sup>, para evitar el riesgo de que estas se utilicen de forma indebida, en particular, para establecer EB o estructuras ficticias con fines abusivos o fraudulentos.

Lo cierto es que la Directiva (UE) 2019/2121 ha introducido ciertas

---

<sup>29</sup> Para un análisis más en profundidad, M. LLOBERA, [La respuesta europea a las “empresas buzón”: normas y jurisprudencia en el ámbito social, tributario y de transporte](#), en [Cuadernos de Derecho Transnacional](#), 2018, n. 2.

<sup>30</sup> *Vid.* nota 10.

<sup>31</sup> Desde entonces, la libertad de establecimiento incluye el derecho de las sociedades a trasladar su domicilio social de un Estado miembro a otro (“conversión”) sin tener que pasar por liquidación y perder su personalidad jurídica.

<sup>32</sup> Directiva (UE) 2019/2121 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 en lo que respecta a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas. La aprobación de dicha Directiva formaba parte del *Pack sobre derecho de sociedades de 2018*, para modificar la Directiva (UE) 2017/1132 en lo que respecta a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas. *Vid.* la [Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva \(UE\) 2017/1132 en lo que atañe a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas](#), 25 abril 2018, COM(2018)241 final.

<sup>33</sup> [Dictamen CESE 2018](#), cit., §§ 3.6.2 y 3.6.3.

garantías destinadas a prevenir dicho riesgo. El Considerando 35 de la Directiva (UE) 2019/2121 llama a «contrarrestar las empresas “fantasma” o “fachada” creadas con el fin de evadir, eludir o infringir la legislación nacional o de la Unión». Para ello, se ha previsto un procedimiento para impedir un establecimiento en otro Estado miembro cuando se determine que la operación se establece «con fines abusivos o fraudulentos»<sup>34</sup>. Los Estados miembros deben designar una autoridad para que examine la legalidad de las “conversiones” transfronterizas<sup>35</sup> y decida si emite un certificado que autorice la transferencia en un plazo de tres meses a partir de la solicitud de la empresa; un plazo que trata de agilizar dichos procesos. Dicho certificado no se expedirá si la autoridad competente tiene serias dudas que indiquen que la “conversión” se ha establecido con “fines abusivos o fraudulentos” que tengan como objetivo o eludir el Derecho de la Unión o nacional, o con fines delictivos<sup>36</sup>.

El legislador español debe adoptar las disposiciones legales necesarias para dar cumplimiento Directiva (UE) 2019/2121 a más tardar el 31 de enero de 2023. Teniendo en cuenta que la Directiva no aborda una armonización completa de la materia, el Estado español cuenta con cierto margen jurídico para fortalecer las garantías legales contenidas en dicha Directiva, a fin de evitar la elusión de obligaciones laborales y de seguridad social. Por ejemplo, estableciendo una definición amplia de “fines fraudulentos o abusivos”, que incluya el incumplimiento de las normas laborales y de Seguridad Social; o

---

<sup>34</sup> Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades, modificada por la Directiva (UE) 2019/2121, arts. 86, 127 y 160.

<sup>35</sup> El procedimiento “antiabuso” se definió originalmente solo para las conversiones y escisiones transfronterizas. Sin embargo, la regulación adoptada se aplica también a las fusiones transfronterizas. Ver la [Opinión de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios para la Comisión de Asuntos Jurídicos sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva \(UE\) 2017/1132 en lo que atañe a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas \(COM\(2018\)0241 – C8-0167/2018 – 2018/0114\(COD\)\)](#), 14 noviembre 2018.

<sup>36</sup> La evaluación de los Estados miembros debe considerar todos los factores indicativos relacionados con las características del establecimiento. *Vid.* el considerando 36 de la Directiva (UE) 2017/1132. Esto incluye: a) la intención de la operación; el sector, la inversión, el volumen de negocios neto y la ganancia o pérdida; b) la composición del balance, la residencia fiscal, los bienes y su ubicación, equipamiento; c) los beneficiarios finales de la empresa; d) el número de empleados, los lugares de trabajo habituales de los empleados y de grupos específicos de empleados; e) el lugar de vencimiento de las cotizaciones sociales, el número de empleados desplazados en el año anterior a la operación transfronteriza; f) el número de empleados que trabajan simultáneamente en más de un Estado miembro; g) los riesgos comerciales asumidos por la empresa o empresas antes y después de la operación transfronteriza.

estableciendo la obligación de comunicar a la Inspección las conversiones transfronterizas que se produzcan. También podrían ser necesarias disposiciones para controlar el abuso después de la conversión, ya que puede ser problemático detectar o descubrir estructuras “artificiales” o EB por adelantado.

A estos efectos, el art. 86.t de la Directiva (UE) 2017/1132 – modificada por la Directiva (UE) 2019/2121 – establece la posibilidad de adopción de medidas por parte de los Estados miembros relativas, en particular, al Derecho penal, la prevención y lucha contra la financiación del terrorismo, el Derecho social, la fiscalidad y la garantía del cumplimiento de la ley, para imponer medidas y sanciones, en virtud del Derecho nacional, después de la fecha en que haya surtido efecto la transformación transfronteriza. Lo que no podrá hacerse en ningún escenario es declarar la nulidad absoluta de una transformación transfronteriza que haya surtido efecto en cumplimiento de los procedimientos de transposición de la Directiva. Lo cual también es una garantía muy interesante para las empresas que se acojan a esta norma.

## 7. ¿Cómo abordar las dificultades de aplicación de las normas?

### 7.1. Control del cumplimiento de los requisitos sustantivos: ¿cómo se pueden detectar las EB?

Una vez descritas las nuevas normas que se ha aprobado recientemente frente al fenómeno de las EB, corresponde evaluar las vicisitudes de su aplicación y las estrategias que están poniendo en marcha las distintas instituciones de los Estados de la Unión para hacerlas efectivas. El 67% de los participantes de la Sexta reunión plenaria de la Plataforma europea contra el trabajo no declarado<sup>37</sup> informaron de la necesidad de instrumentos efectivos para identificar empresas ficticias. Ciertamente, la aplicación de requisitos sustantivos para detectar empresas ficticias presenta varios problemas. Las autoridades de Bulgaria, Alemania y Finlandia han puesto de relieve que los controles del establecimiento efectivo se consideran bastante exigentes y requieren muchos recursos, por lo que son muchas las dificultades relacionadas con la falta de capacidad administrativa en el país. En la práctica, algunos Estados miembros tratan de aprovechar al máximo sus capacidades de ejecución, por ejemplo, realizando controles básicos

---

<sup>37</sup> M. LLOBERA, *Sixth plenary meeting of the European Platform tackling undeclared work. Report on tackling letterbox companies*, cit.

complementados con actuaciones centradas en situaciones de mayor posibilidad de existencia de EB (Dinamarca, Francia). Otros países se centran en las empresas de reciente creación (Finlandia, Dinamarca), así como desarrollando controles sectoriales más específicos para el control del establecimiento estable y efectivo (Francia)<sup>38</sup>.

En el caso Letonia, las autoridades realizan un análisis sistemático de las declaraciones de IVA y de Seguridad Social, para tratar de detectar EB. En el caso del IVA, se concentran en empresas que han declarado, pero no pagado el impuesto, acumulando así una gran cantidad de deuda. Suelen ser empresas extranjeras que tienden a desaparecer rápidamente, comienzan de nuevo sin deudas y continúan operando como una nueva empresa. Para el análisis de riesgos de futuro impago de impuestos y cotizaciones, la información de las declaraciones de IVA proporciona datos interesantes, porque los empresarios en Letonia están obligados a proporcionar información detallada, como: a) nombres y números de registro de IVA de todos los clientes y proveedores, b) fechas de transacción, c) números de factura, d) valores de la transacción, y e) tipos de transacción (importación, transacción imponible, cobro revertido, etc.). Posteriormente, las EB se identifican durante un proceso de análisis de riesgo, a partir de un sistema experto basado en técnicas que analizan toda la información disponible sobre un contribuyente (sistema de análisis de riesgo computarizado ESKORT) combinado con un análisis de red de transacciones (IBM i2 Analysts Notebook).

#### **¿Qué indicadores se pueden utilizar para detectar EB a través de los sistemas de información de la Seguridad Social?**

En Letonia, los indicadores que se extraen de las declaraciones a la Seguridad Social se someten a un control automatizado de datos para detectar EB:

- el salario promedio de la empresa se compara con el salario promedio en industrias específicas;
- se compara el salario promedio de la empresa con el salario promedio de la región;
- el número total de empleados se compara con el número de empleados declarados por la empresa que solicita el permiso de residencia;
- se comprueba si la Inspección de Trabajo ha detectado empleados sin permiso de trabajo;

<sup>38</sup> G. GIBSON ET AL., *Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009. Final report*, European Commission Study contract, 2015, n. MOVE/D3/2014-254. pp. 59-60.

- se comprueba si el número de empleados que no coincide con la facturación;
- se comprueba si existen denuncias sobre trabajo no declarado;
- la tarifa promedio por hora dentro de una determinada profesión se compara con la tarifa promedio por hora dentro de la misma profesión en la región.

Otros países, como Rumania, han puesto en marcha un registro digital (REVISAL) que proporciona información detallada a las autoridades sobre las personas trabajadoras desplazadas al extranjero. El registro puede ayudar a identificar rápidamente la existencia y duración de las relaciones laborales, e indirectamente ayuda a detectar EB, ya que los datos de identificación de una empresa se contrastan con los datos de registro al Registro Mercantil.

#### **Criterios para detectar EB en Dinamarca**

La inspección tributaria en Dinamarca examina si las actividades económicas de las empresas y las decisiones clave se llevan a cabo realmente en dicho país (en el contexto del proyecto de "Sede central"). Se implementan auditorías exhaustivas, ya que es necesario comprobar cuidadosamente aspectos específicos, que incluyen si:

- la sede de la Junta Ejecutiva está situada en Dinamarca;
- todas las tareas importantes se llevan a cabo en Dinamarca: negociaciones, contratos, clientes, proveedores, etc.
- los empleados clave están en Dinamarca;
- se comprueba si existen inmuebles alquilados y la empresa está registrada, pero sin actividades.

## **7.2. ¿Se pueden identificar las EB mediante "data mining"?**

Para detectar una EB, se debe hacer una distinción entre el intercambio de datos (hacer que los datos estén disponibles para otros usuarios), la comparación de datos (comparación a gran escala de registros o archivos recopilados para diferentes propósitos) y el "data mining" o extracción de datos (búsqueda de patrones, correlaciones y valores atípicos para las inspecciones). Si bien la mayoría de los Estados miembros centran sus esfuerzos en la comparación de datos, son menos los que emprenden

actividades de extracción de datos (*data mining*)<sup>39</sup>. Como puso de relieve el representante de Francia en la Sexta reunión plenaria de la Plataforma europea contra el trabajo no declarado<sup>40</sup>, las EB son un fenómeno oculto particularmente complejo. De manera que, para captar tal complejidad, se pueden hacer estimaciones para tratar de determinar:

- su alcance: la tasa unitaria de cada tipo de fraude;
- el coste para las finanzas públicas: la proporción de este tipo de fraude en el volumen global;
- así como las características definitorias de las entidades defraudadoras para poder detectarlas mejor.

Las mejoras en la detección automática se han convertido en una prioridad dada la imposibilidad estructural de multiplicar los controles, tanto en términos de su coste como para evitar molestias a las empresas, que mayoritariamente respetan las normas. El uso del *data mining* ha cumplido este propósito a través de operaciones de control que se basan en herramientas de datos que utilizan el conocimiento científico existente (p. ej., estadísticas, econometría, nuevas herramientas, *big data*, etc.). El uso de la ciencia de datos puede proporcionar información útil sobre las EB que puede estar parcialmente oculta entre los datos disponibles. Analizando las distintas actuaciones de un actor económico (potencial infractor), algunos datos tienen un mayor peso comparación con otros. Esto se describe como “hacer que los datos hablen”. Esto significa que una vez seleccionados los datos críticos, será crucial evaluar la parte causal de las decisiones tomadas por los actores económicos implicados.

Para que el *data mining* sea una herramienta eficaz para abordar los EB, aún se requieren más investigaciones y desarrollo científico, pues los controles tienen sesgos que deben corregirse; aunque existen algunos algoritmos de corrección que pueden proporcionar resultados correctos bajo ciertas condiciones. Además, sólo se pueden proporcionar resultados útiles cuando existen datos previos adecuados para el *data mining*; pues en la actualidad, es difícil adquirir datos estructurados, ya que dichos datos son proporcionados por diferentes autoridades con diferentes métodos de organización de la información. En principio, el conocimiento obtenido podría potencialmente usarse para construir estimaciones de los fenómenos EB. Sin embargo, determinar la actuación más adecuada frente a la EB es muy complejo, ya que se trata de un fenómeno con múltiples manifestaciones y es difícil anticipar su evolución.

---

<sup>39</sup> *Thematic Review Workshop on Data Mining for More Efficient Application*, Helsinki, 1-2 junio 2017.

<sup>40</sup> M. LLOBERA, *Sixth plenary meeting of the European Platform tackling undeclared work. Report on tackling letterbox companies*, cit.

### 7.3. ¿Se ha demostrado que la cooperación judicial es relevante?

El 95% de los participantes de la Sexta reunión plenaria de la Plataforma europea contra el trabajo no declarado<sup>41</sup> opinó que debería haber más cooperación judicial. En Bélgica, existe un servicio especializado para combatir el fraude social, denominado el “Auditor Laboral”. Servicios similares también están presentes en los Países Bajos. Las experiencias de estos países han demostrado que la cooperación judicial puede proporcionar métodos y técnicas que pueden apoyar de forma determinante el trabajo de las Inspección de Trabajo. Los hechos que salen a la luz en una investigación judicial son hechos que tienen presunción de veracidad a efectos de una investigación laboral; y tales hechos “cualificados” conducen a una investigación conjunta más robusta y dinámica. Con ello se logra una mayor capacidad de investigación, que también se facilita la cooperación de otros países. De hecho, se puede obtener información de investigaciones transfronterizas a través de a) solicitudes de asistencia jurídica gratuita, b) comisiones rogatorias, c) intercambio de información por parte de la policía (Europol) y d) apoyo de la Fiscalía Federal o Eurojust.

### 7.4. Cooperación multiagencia

Dado que los EB son un fenómeno multifacético, Dinamarca ha desarrollado un proyecto “multiagencia” que está en marcha desde 2012. Se denomina *Proyecto sobre dumping social* e involucra a la Agencia Tributaria danesa (*Skatestyrelsen*), la Autoridad de salud laboral (*Arbejdstilsynet*), la Agencia Danesa para el Mercado Laboral y la Contratación (*Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*) y a las fuerzas policiales. El establecimiento de este proyecto ha dado como resultado 12.500 visitas/auditorías conjuntas, que han desarrollado controles orientados hacia potenciales situaciones infractoras en industrias específicas como la construcción, la agricultura y el transporte. Este proyecto reveló una tasa de incumplimiento del 75% relacionada tanto con la fiscalidad empresarial como con la fiscalidad de las personas trabajadoras, en empresas que previamente se habían seleccionado como potenciales infractoras.

A partir de 2017, se puso en marcha en Dinamarca un nuevo subproyecto llamado *Sede central*, que se dirige específicamente a las EB. Este proyecto

---

<sup>41</sup> *Idem*.

también está dedicado al riesgo asociado a las EB en industrias específicas como los sectores de transporte y construcción. Su propósito es detectar estructuras ficticias destinadas a eludir obligaciones legales en diferentes áreas: impuestos, salud laboral, seguridad social, seguros y salarios. En Dinamarca se ha demostrado que la estrategia multiagencia, que ofrece diferentes puntos de entrada al fenómeno complejo de las EB, tiene capacidad para obtener excelentes resultados.

**Abordar las EB en el sector del transporte en España: [Plan Director por un trabajo digno](#)**

- **Investigación conjunta e intercambio de datos.** Se lleva a cabo conjuntamente por la Agencia Tributaria, la Inspección de Trabajo, la Inspección de Transporte, la Administración de la Seguridad Social y otros Estados Miembros. Dichas investigaciones pueden dar lugar a la retirada de formularios A1 y permite establecer perfiles de fraude para ayudar a desarrollar las actividades de inspección del Trabajo.
- **Defección.** La Inspección de Transporte ayuda a la Inspección de Trabajo a identificar inconsistencias en la cantidad de camiones y remolques en ciertas empresas. Si existen varios remolques, pero no hay camiones, esto sugiere que se está utilizando una EB, ya sea establecido en España o en un país extranjero. La Inspección de Transporte también dispone de medios para inspeccionar tacógrafos en los camiones, analizar rutas, analizar tiempos y realizar otras funciones. Sin esa información, los inspectores del trabajo no podrían desarrollar una acción eficaz.
- **Denunciantes.** Las personas trabajadoras pueden denunciar de forma anónima cualquier infracción laboral. Las empresas que son víctimas de la competencia desleal también ofrecen información útil.
- **Coordinador nacional en materia movilidad transnacional de trabajadores.** Este puesto se ha creado para recopilar toda la información, establecer un procedimiento de inspección común, facilitar la cooperación entre las diferentes autoridades y brindar apoyo especializado a los inspectores que realizan controles.
- **Concienciación y desarrollo de capacidades.** En este ámbito se han tomado diferentes medidas. Concretamente, una campaña específica de inspecciones contra EB, una guía que examina el proceso de inspección, así como capacitación específica para que determinados funcionarios se conviertan en expertos en esta materia.

## 7.5. Restricciones a las actividades económicas de las EB

Restringir las actividades económicas de las EB mediante la cancelación de licencias o registros también puede ser una herramienta útil. De hecho, en Finlandia, los registros de las empresas inactivas pueden ser cancelados por

la Oficina de Registro y Patentes de Finlandia (*Patentti- ja rekisterihallitus*). En agosto de 2018, a partir de los datos de la Oficina e información facilitada por la Administración Tributaria, más de 29.000 empresas inactivas fueron dadas de baja del Registro Mercantil. Esta medida no se considere una sanción, sino una medida preventiva porque, a partir de ese momento, las empresas que no cumplan con una “prueba de sustancia” (desarrollo de actividades económicas significativas) no tendrán capacidad legal para actuar en Finlandia.

### 7.6. Enjuiciamiento criminal

En Hungría, a) si una empresa no está establecida legalmente, b) si oculta una estructura artificial o c) si no ha facilitado sus datos a la Administración cuando la obligación de informar está prescrita por ley, puede acabar sujeta a un proceso penal. Hungría es inusual porque incorpora una definición de EB en su código penal, y esta definición menciona la intención de llevar a cabo una actividad fraudulenta a través de un establecimiento ficticio, en línea con el enfoque del TJUE<sup>42</sup>. Las estadísticas de la policía húngara en 2018 muestran que, de 211 investigaciones, 42 casos resultaron en delitos graves, de los cuales: a) veintiséis casos involucraron enjuiciamiento por ocultar al operador económico «para que no pueda ser identificado en su verdadero domicilio social, establecimiento permanente o sucursal» (Sección 409.1.a del Código Penal húngaro); b) once casos involucraron la falta de comunicación de datos reales sobre la empresa cuando dicha obligación de informar está prescrita por ley (Sección 409.2 del Código Penal húngaro)<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> El principio de prohibición del abuso de derecho es un principio general del Derecho de la Unión, prohíbe los arreglos totalmente artificiales que no reflejan la verdadera realidad económica. *Vid.* STJUE 5 julio 2007, asunto C-321/05, *Hans Markus Kofoed c. Skatteministeriet*, punto 38; STJUE 22 noviembre 2017, asunto C-251/16, *Edward Cussens y otros c. T. G. Brosman*, punto 27 y la jurisprudencia citada; STJUE 21 febrero 2006, asunto C-255/02, *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd y County Wide Property Investments Ltd c. Commissioners of Customs & Excise*, puntos 69 y 70. En materia fiscal, STJUE 12 septiembre 2006, asunto C-196/04, *Cadbury Schweppes plc y Cadbury Schweppes Overseas Ltd c. Commissioners of Inland Revenue*, punto 55; STJUE 2 mayo 2006, asunto C-341/04, *Eurofood IFSC Ltd*, puntos 34-35. En lo que respecta a la Seguridad Social, STJUE 6 febrero 2018, asunto C-359/16, *Procedimiento penal entablado contra Altun y otros*, parte dispositiva.

<sup>43</sup> También hay una decisión del Tribunal Supremo de Hungría sobre EB (Kúria Bfv.1871/2017/8).

## 8. Una evaluación de las medidas preventivas

### 8.1. Simplificación de normas y campañas de sensibilización

Lograr la armonización a nivel de la UE en la legislación fiscal y de sociedades sería idóneo para que las empresas no trataran de aprovechar las diferencias de costes en distintos Estados miembros, pero ello se plantea como una cuestión muy difícil de lograr. De hecho, los cambios en la economía digital deben tenerse en cuenta para comprender la realidad de la existencia de actividad económica más allá del país de residencia. Por lo tanto, la mejor solución en lugar de la armonización podría pasar por lograr los ingresos estén sujetos a impuestos en el país donde existe una actividad económica sustancial.

Por otra parte, la mayoría de los participantes la Sexta reunión plenaria de la Plataforma europea contra el trabajo no declarado<sup>44</sup> reconocieron que no disponían en su legislación de una definición clara de lo que es una empresa ficticia en sus países y reafirmaron la relevancia, a esos efectos, de las normas de la UE que establecen los requisitos de sustancia y de la jurisprudencia del TJUE sobre abuso de derechos, a efectos de simplificación y elaboración de normas estatales.

Los participantes también pusieron de manifiesto la importancia de las campañas de sensibilización, e identificaron posibles destinatarios “diana” de las campañas de sensibilización.

#### ¿Quiénes debe ser los destinatarios “diana” de las campañas de sensibilización?

- **Empleadores y clientes**, sobre riesgos y costes asociados a la actividad fraudulenta de las empresas ficticias.
- **Proveedores de EB**, sobre los beneficios de emerger las actividades no declaradas de las EB.
- **Público en general**, a efectos de concienciación sobre los bienes y servicios públicos que se financian de los impuestos recaudados y que las EB evaden.
- **Trabajadores de EB**, líneas de atención y protección de denunciantes, sensibilización y toma de conciencia sobre sus derechos.
- **Interlocutores sociales**, para una mayor comprensión de los problemas relacionados con EB y la especificidad de ciertos sectores (transporte, agricultura, hospitalidad, construcción, etc.); dicho enfoque puede ser

<sup>44</sup> M. LLOBERA, *Sixth plenary meeting of the European Platform tackling undeclared work. Report on tackling letterbox companies*, cit.

transferible a otros sectores/países, con una adaptación a las propias normas nacionales y convenios colectivos aplicables.

## 8.2. Cadenas de contratación pública y subcontratación

Las ofertas de contratación pública pueden incluir obligaciones relacionadas con las condiciones de trabajo y el fraude relacionado con las EB. Por lo tanto, los gobiernos podrían excluir de la contratación pública a las empresas que no cumplan con los requisitos de sustancia.

Los contratistas también juegan un papel fundamental para abordar y disuadir a las EB. En este sentido, establecer la responsabilidad de los contratistas puede ser un enfoque preventivo, ya que fomenta el control del contratista sobre posibles subcontratistas poco fiables. En Letonia, existe una guía en el sitio web del Servicio de Ingresos del Estado donde las empresas pueden verificar si los socios/subcontratistas son empresarios de buena fe:

- esta información es de dominio público para que todo el mundo pueda comprobar cuántos impuestos pagan estas empresas, cuánto personal emplean, etc.;
- hay un sistema de calificación que muestra del 0 al 100% si son “confiables” o no.

También en España los contratistas están obligados a comprobar el historial de cumplimiento de la seguridad social de sus subcontratistas. Por lo tanto, el contratista puede tener el control de sus proveedores, y eso ayuda a evitar que el subcontratista acumule grandes deudas y luego desaparezca.

## 8.3. Cooperación entre el gobierno y los interlocutores sociales

El informe francés sobre los resultados del Plan nacional para combatir el trabajo ilegal (*Plan national de lutte contre le travail illégal 2016-2018*) reconoce la creciente complejidad de las actividades fraudulentas asociadas a las empresas ficticias. Por ello, ha reforzado la cooperación entre servicios, pero también los convenios de colaboración desarrollados entre la administración y los interlocutores sociales en distintos sectores, como el firmado el 28 de julio de 2015 en el sector de las mudanzas y el concluido

el 23 de febrero de 2016 en el sector de la construcción<sup>45</sup>.

#### Cooperación de los interlocutores sociales en la detección de EB

La Confederación de Sindicatos de los Países Bajos (FNV) comenzó a reunirse con camioneros extranjeros en los estacionamientos donde se alojaban. La FNV los contactó a través de plataformas de redes sociales como Facebook y Twitter, y se aseguraron de que la información estuviera disponible en idiomas que pudieran entender. Convencieron a los camioneros para que cooperaran asegurándoles que el objetivo era mejorar sus circunstancias y condiciones de trabajo y no quitarles el trabajo. Con sus hallazgos, la FNV acudió a las agencias gubernamentales y las convenció de continuar con los casos. Cuando fue necesario, la FNV dispuso que los casos se llevaran a los tribunales. La FNV también viajó a Europa del Este con un reportero de un diario nacional donde "desenmascararon" a las empresas empleadoras y usuarias que eran empresas ficticias<sup>46</sup>.

Los sindicatos y las asociaciones de empleadores tienen roles diferentes a la hora de abordar el fenómeno de las EB, pero ambos son esenciales. Cabe destacar especialmente la importancia de la cooperación con las asociaciones de empleadores en sectores donde las EB tienden a ser más frecuentes. De hecho, Letonia ofrece ejemplos positivos de colaboración fructífera con los interlocutores sociales, en particular con las asociaciones de empleadores en el sector de la seguridad.

Por otra parte, Business Europe considera particularmente útiles los sistemas de registro de empresas extranjeras, ya que esta medida permite a los interlocutores sociales la oportunidad de actuar. Por ejemplo, Dinamarca tiene un sistema de registro eficiente y fácil de usar, y que también se aplica a las personas trabajadoras por cuenta propia. Una vez registradas las empresas extranjeras, los interlocutores sociales pueden comprobar su legitimidad y asegurarse de que cumplen los convenios colectivos aplicables<sup>47</sup>.

Los sindicatos también han desarrollado buenas prácticas. El Sindicato Europeo de Trabajadores Migrantes (European Migrant Workers Union – EMWU)<sup>48</sup> ha puesto en marcha una variedad de iniciativas para abordar las

<sup>45</sup> P. SANZ DE MIGUEL, F. IUDICONE, I. BILETTA, *op. cit.*, pp. 12 y 17.

<sup>46</sup> GOVERNMENT OF THE NETHERLANDS, *Manual for experts on multidisciplinary cooperation against trafficking in human beings for labour exploitation*, 2016, p. 63.

<sup>47</sup> M. LLOBERA, *Sixth plenary meeting of the European Platform tackling undeclared work. Report on tackling letterbox companies*, cit.

<sup>48</sup> Fue establecido en 2004 por el IG BAU (sindicato del sector de la construcción, la

EB. Estas iniciativas incluyen:

- centros de asesoramiento gratuitos para trabajadores de países de Europa del Este financiados principalmente con fondos públicos de los estados federales y regionales de Alemania;
- amplias campañas de concienciación implementadas en los sectores de la construcción, agricultura y transporte;
- campañas de información presenciales para camioneros en estacionamientos y distribución de folletos en diferentes idiomas (BG, CZ, DE, EN, HR, HU, PL, RO, RU) con información sobre salario mínimo legal aplicable, trabajo y descanso tiempo, asignaciones diarias y reglas de seguro de salud.

## 9. Lecciones aprendidas

Abordar las EB beneficia a los empleadores – para lograr un mercado de competencia leal, los empleados – para la protección de sus derechos – y los gobiernos – ya que las EB tienen un impacto significativo en las finanzas públicas. Las opciones de políticas públicas para lograrlo pueden incluir medidas para mejorar la detección, medidas disuasorias y preventivas.

### Medidas para mejorar la detección

- **Consolidación de registros.** Uso de evaluación de riesgos basada en datos e información recopilada de múltiples fuentes (instituciones públicas, empleadores, empleados, clientes y otros terceros). Creación de una base de datos europea de las infracciones cometidas por las empresas.
- **Capacidad administrativa y recursos para mejorar la cooperación.** La detección del fraude requiere la cooperación con el país de origen, lo que puede no ocurrir fácilmente ya que la cooperación con otro Estado miembro (EM) no siempre es flexible y rápida. La acción contra EB requiere un tiempo considerable y muchos recursos para investigar, especialmente cuando la empresa está establecida fuera del territorio. Algunos países carecen de la capacidad administrativa y los recursos necesarios, por lo que las investigaciones sobre establecimientos efectivos son exigentes y requieren muchos recursos.
- **Mayor desarrollo de las inspecciones conjuntas** y la acción judicial coordinada.
- En los casos en los que se anule los formularios A1 emitidos se debe

---

agricultura y la limpieza en DE) como una organización de presión para los trabajadores migrantes.

**asegurar que se cambia la afiliación al país de prestación de servicios.**

De lo contrario, las personas trabajadoras se quedan sin cobertura de seguridad social.

**Medidas disuasivas**

- Las leyes nacionales pueden no ser lo suficientemente punitivas con las EB y el **derecho penal** puede ser una herramienta eficaz.
- Reglas para responsabilizar al **empleador real** por salarios y otras obligaciones.
- En el caso de cadenas de subcontratación en las que el contratista no ejerza poderes de dirección, también pueden aplicarse sistemas de **responsabilidad solidaria** a toda la cadena de subcontratación.
- Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias. La Directiva 2014/67/UE ya ha puesto en marcha la **ejecución transfronteriza de sanciones** y/o multas administrativas financieras. Estos procedimientos pueden ser necesarios tanto en situaciones distintas al desplazamiento de trabajadores.

**Medidas preventivas**

- Desarrollar **definiciones legales comunes de la UE** (p. ej., para situación laboral, empresa ficticia).
- Formación de funcionarios, que deben estar capacitados en la detección de EB.
- Los gobiernos también deben facilitar un entorno en el que **los empleadores se beneficien al operar sobre una base declarada**. Deben identificar el "vacío legal" que ha llevado a muchas empresas a establecerse en otro país para evitar la competencia desleal de operadores extranjeros.
- **Incentivos para clientes** que comprueben si los servicios/bienes que reciben provienen de una EB.
- **Auditorías de contratistas**, como potenciales organizadores de estructuras complejas de EB.
- Medidas preventivas dirigidas a las grandes empresas, como **receptoras de los servicios de las EB**.
- **Cooperación gubernamental con asociaciones sectoriales** para aprender a controlar la elusión de las normas.
- Campañas de sensibilización para informar a los proveedores de EB de los **riesgos y costes de las EB**.

**Mayor voluntad política**

- Estos problemas requieren mucho tiempo y recursos y las EB no siempre son una prioridad. Por lo tanto, el **compromiso político** es indispensable.
- Los Estados acogieron favorablemente la creación de la Autoridad Laboral Europea y se espera **apoyo técnico y operativo** para trabajar en estrecha colaboración bajo el paraguas de la coordinación de la UE.
- Al abordar las EB, es necesario identificar al **empleador real**. Sin embargo, muy a menudo esto no se encuentra entre los temas prioritarios.

- Simplificación de reglas.

#### A partir de las iniciativas en el área fiscal

Además de crear nuevas redes de intercambio de información, es particularmente útil el acceso a las bases de datos creadas por las autoridades fiscales, por parte las autoridades laborales. Por supuesto, se deben considerar las cuestiones de privacidad y los derechos de los ciudadanos, ya que existe el riesgo de que se anule todo un procedimiento por vulnerar derechos fundamentales.

Por lo tanto, los amplios **avances logrados en el derecho tributario** pueden trasladarse a áreas de política social, que incluyen:

- cooperación transfronteriza multinivel entre autoridades fiscales para desarrollar auditorías conjuntas, compartir información y orientación. Existen **plataformas y redes** relacionadas con los impuestos de la UE para áreas específicas como el IVA, Eurofisc, incluidos nuevos canales de intercambio de información efectivo en el área de la OCDE;
- acceso de los servicios de inspección del trabajo a los **mecanismos de intercambio automático de información** establecidos en el ámbito tributario también puede resultar útil. Dichos sistemas implican la comunicación sistemática de información predefinida a otro Estado miembro, sin solicitud previa, a intervalos regulares preestablecidos;
- **informes país por país** (CBCR) también pueden ayudar a rastrear la acción de las empresas ficticias a través de las fronteras.

## 10. Conclusiones: algunas reflexiones sobre las nuevas medidas comunitarias frente a las EB

Ciertamente, los avances legislativos y el desarrollo de estrategias de detección y control de las EB han sido muy considerables en la Unión Europea, lo cual desincentiva el fraude y el abuso. En cuanto al Derecho comunitario de sociedades, este prohíbe servirse de las libertades comunitarias en fraude de ley, pero la posibilidad de que las empresas gocen del beneficio de una legislación más favorable no constituye, en sí misma, un abuso de la libertad de establecimiento, siempre que no se trate de entramados ficticios<sup>49</sup>. De forma que una cosa es una sociedad “fantasma”, y otra, una sociedad deslocalizada que trata de aprovechar los inferiores costes sociales y fiscales de otro Estado comunitario, objetivo que, en sí

<sup>49</sup> El principio de prohibición del abuso de derecho es un principio general del Derecho de la Unión, prohíbe los arreglos totalmente artificiales que no reflejan la verdadera realidad económica. Ver las sentencias citadas en nota 42, STJUE 9 marzo 1999, asunto C-212/97, *Centros Ltd c. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, punto 27, y STJUE 30 septiembre 2003, asunto C-167/01, *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam c. Inspire Art Ltd*, punto 96.

mismo, no es ilícito, sin perjuicio del cumplimiento del requisito sustantivo que establezcan determinadas normas sociales. Tal requisito, como hemos visto se exige en el caso de desplazamiento de trabajadores y en el transporte por carretera.

Pero incluso en estos dos ámbitos, los requisitos sustantivos pierden su eficacia cuando una EB tiene un cierto grado de estructura organizativa; pues mantener algún tipo de estructura empresarial puede ser una solución barata y fácil teniendo en cuenta las “ganancias” ilícitas obtenidas al evitar las contribuciones y los salarios correspondientes. De hecho, las EB suelen utilizar cadenas de subcontratistas o filiales, en el caso de grupos de empresas. Estas EB ocultan la condición de empleador del empleador real, que se encuentra en la parte superior de la pirámide empresarial.

La respuesta comunitaria ante estos fenómenos se basa fundamentalmente en impedir que los prestadores de servicios que no mantengan un genuino vínculo laboral con los trabajadores que desplazan puedan acogerse a la Directiva 96/71/CE o al Reglamento 883/2004, evitando por tanto que éstos puedan beneficiarse de la aplicación de la ley de su país de origen en materia laboral y de Seguridad Social<sup>50</sup>. El TJUE, en el caso *AFMB*<sup>51</sup>, ha declarado que no se debe permitir a los empresarios «recurrir a arreglos puramente artificiales para explotar la legislación de la UE con el único objetivo de obtener una ventaja de las diferencias que existen entre las normas nacionales. En particular, tal explotación de esa legislación probablemente tendría un efecto de “carrera a la baja” en los sistemas de seguridad social de los Estados miembros y tal vez, en última instancia, reduzca el nivel de protección ofrecido por esos sistemas». Por lo tanto, una persona «debe considerarse como empleada, no por la empresa con la que ha celebrado formalmente un contrato de trabajo, sino por la empresa de transporte que tiene autoridad real sobre ella, que, en realidad, soporta los costes del pago de su salario, y que tiene la potestad real de despedirlo».

Con todo, está por ver si todas las medidas comunitarias de prevención de las EB, que hemos descrito, pueden contener el atractivo económico de los inferiores costes sociales de otros países de la UE, a lo que se añaden las facilidades que ahora tienen las empresas para establecerse en un país en el que no desarrollen actividades económicas. No puede obviarse el trasfondo socioeconómico del creciente fenómeno de deslocalización de empresas hacia la Europa del Este. Veamos, por ejemplo, el sector del transporte. Lo

---

<sup>50</sup> STJUE 27 marzo 1990, asunto C-113/89, *Rush Portuguesa Ltd c. Office national d'immigration*, punto 17; STJUE 21 octubre 2004, asunto C-445/03, *Comisión de las Comunidades Europeas c. Gran Ducado de Luxemburgo*, punto 39.

<sup>51</sup> STJUE 16 julio 2020, asunto C-610/18, *AFMB e.a. Ltd c. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank*, puntos 69 y 79.

primero que hay que tener en cuenta es que en este sector todos los países de Europa occidental están sujetos a convenios colectivos. Sin embargo, en los nuevos Estados miembros de la Europa Oriental, la ausencia de convenios colectivos es la norma. Por otra parte, las tasas de cotizaciones a la Seguridad Social van desde el 13% al 52% neto. Mientras que el salario bruto de un conductor internacional dentro de la UE oscila entre 300 a 3.300 € por mes<sup>52</sup>. En consecuencia, existe una diferencia de once veces entre el salario más alto y el más bajo incluidos todos los componentes sujetos a las cotizaciones a la Seguridad Social y al impuesto sobre la renta. Sumado a las cotizaciones, esto resulta una diferencia de 24 veces entre los dos extremos del espectro. En este aspecto, hay una gran división este-oeste. Por otra parte, en la mayor parte de los países europeos una proporción muy importante de la retribución no está sometida a cotización ni al impuesto sobre la renta, sobre todo en Europa oriental y meridional. Estos componentes retributivos consisten principalmente en dietas de viaje. Esta retribución no sujeta puede representar entre el 10% y el 76% del total de ingresos anuales de un conductor<sup>53</sup>.

Es cierto que lentamente van reduciéndose las distancias entre la Europa del Este y la Europa Occidental. Por ejemplo, en un nuevo estudio sobre el sector RFT rumano en 2020 realizado en cooperación con la Unión Nacional Rumana de Transportistas por Carretera, UNTRR, refiere que se ha duplicado el salario mínimo básico y se han incrementado las dietas. Sin embargo, se ha trasladado la obligación de pago de las cotizaciones a la seguridad social del empleador a los empleados<sup>54</sup>. Así pues, en Rumanía el coste de una hora de conducción en 2020 aumentó a 11,81 €, (un aumento de más del 31% en comparación con 2017). Con todo, las diferencias siguen siendo elevadas, si lo comparamos con el coste de una hora de conducción en España que ascendió en 2020 a 20,99 € (un aumento del 7,5%)<sup>55</sup>.

Por si esto no fuera suficiente, la reforma del derecho de sociedades comunitario para permitir las transformaciones (“conversiones”) empresariales favorece ahora enormemente la posibilidad de tener la base principal de actividad en otro Estado miembro. Ello puede favorecer la multiplicación de EB si las garantías sociales no son suficientes para evitar el atractivo económico del *dumping* social, pues la transformación

---

<sup>52</sup> COMITÉ NATIONAL ROUTIER, [Estudio comparativo de trabajo y condiciones de pago de los conductores de transporte internacional de camión en Europa](#), 2016.

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> COMITÉ NATIONAL ROUTIER, [The Romanian road freight transport in 2020](#), Comité national routier European Studies, 2021, p. 20.

<sup>55</sup> COMITÉ NATIONAL ROUTIER, [The Spanish road freight transport sector. 2020 Study](#), Comité national routier European Studies, 2021, p. 30.

transfronteriza ofrece una solución particularmente atractiva a las empresas que deseen trasladarse a otro Estado miembro sin perder su personalidad jurídica ni tener que renegociar sus contratos mercantiles. Hay que recordar que en la introducción a la Directiva sobre fusiones transfronterizas se estableció un procedimiento armonizado a escala de la UE para las sociedades de capital, que dio lugar a un incremento sustancial de las fusiones transfronterizas en la Unión y el EEE. El número de este tipo de operaciones aumentó un 173%, lo que indica que el procedimiento establecido por la Directiva fomentó sustancialmente la actividad transfronteriza<sup>56</sup>.

## 12. Bibliografía

BILBAO BARANDICA I. (2016), [\*Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-002369-16 a la Comisión. Artículo 130 del Reglamento\*](#), Preguntas parlamentarias, 21 marzo

COMITÉ NATIONAL ROUTIER (2021), [\*The Romanian road freight transport in 2020\*](#), Comité national routier European Studies

COMITÉ NATIONAL ROUTIER (2021), [\*The Spanish road freight transport sector. 2020 Study\*](#), Comité national routier European Studies

COMITÉ NATIONAL ROUTIER (2016), [\*Estudio comparativo de trabajo y condiciones de pago de los conductores de transporte internacional de camión en Europa\*](#)

CONTRERAS HERNÁNDEZ O. (2020), *Desplazamiento de trabajadores en la Unión Europea: estado actual y nuevos horizontes*, Bomarzo

ETUC (2016), [\*A hunters game: how policy can change to spot and sink letterbox-type practices\*](#)

EUROPEAN COMMISSION (2021), [\*European Social Security Pass\*](#), en [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu), 16 junio

GÁRATE CASTRO F.J. (2019), *Desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios transnacional: análisis y propuestas en orden a la transposición al Derecho español de las modificaciones realizadas por la Directiva (UE) 2018/957 en los artículos 1 y 3*, en [\*Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, n. 142\*](#), pp. 383-404

GÁRATE CASTRO F.J. (2012), *Los desplazamientos temporales de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios*, Tirant lo Blanch

GERNER-BEUERLE C., MUCCIARELLI F.M., SCHUSTER E.-P., SIEMS M.M. (2016), [\*Study on the Law Applicable to Companies. Final Report\*](#), European Commission

---

<sup>56</sup> [COM\(2018\)241 final](#), cit.

- GIBSON G., WINDISCH E., LOHR E., LUCKHURST S., MOYA S., TRONCOSO FERRER M., RUIXO C., SITRAN A., ROSA C., PASTORI E. (2015), [\*Ex-post evaluation of Regulation \(EC\) No 1071/2009 and Regulation \(EC\) No 1072/2009. Final report\*](#), European Commission Study contract n. MOVE/D3/2014-254
- GOVERNMENT OF THE NETHERLANDS (2016), *Manual for experts on multidisciplinary cooperation against trafficking in human beings for labour exploitation*
- HASTINGS T., CREMERS J. (2017), [\*Developing an Approach for Tackling Letterbox Companies\*](#), European Commission
- LLOBERA M. (2019), [\*Sixth plenary meeting of the European Platform tackling undeclared work. Report on tackling letterbox companies\*](#), European Commission
- LLOBERA M. (2019), *Tackling letterbox companies: challenges and policy options. Input paper to the thematic discussion*, European Platform Undeclared Work Plenary Meeting, 12-13 marzo
- LLOBERA M. (2018), [\*La respuesta europea a las “empresas buzón”: normas y jurisprudencia en el ámbito social, tributario y de transporte\*](#), en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, n. 2, pp. 536-566
- LÓPEZ GANDÍA J. (2017), *Movilidad transnacional y Seguridad Social. Especial referencia a los desplazamientos de trabajadores*, en *Trabajo y Seguridad Social – CEF*, n. 416, pp. 53-87
- MATORRAS DÍAZ-CANEJA A. (dir.) (2012), *La expatriación de trabajadores*, Aranzadi
- MINEVA D., STEFANOV R. (2018), [\*Evasion of Taxes and Social Security Contributions\*](#), European Commission
- MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL (2021), [\*Plan Director por un trabajo digno 2018-2019-2020\*](#)
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (2022), [\*Plan de Inspección de Transporte por Carretera 2022\*](#)
- MONEREO PÉREZ J.L., ORTEGA LOZANO P.G. (2018), *Sobre unas condiciones laborales equivalentes en la Unión Europea: a propósito de la Directiva (UE) 2018/957 de desplazamiento de trabajadores y la propuesta de Reglamento por la que se crea la Autoridad Laboral Europea*, en *La Ley – Unión Europea*, n. 62
- MORENO GENÉ J. (2000), *Algunas cuestiones sobre la determinación del empresario en los procesos de filiación*, en AA.VV., *Descentralización productiva y nuevas formas organizativas del trabajo: X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- PÁRAMO MONTERO P. (2019), *Desplazamiento de trabajadores transnacional: conflictos de competencia y legislación aplicable. Cooperación entre Estados de la Unión Europea*, en [\*Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social\*](#), n. 142, pp. 313-367

PÉREZ GUERRERO M.L., QUINTERO LIMA M.G. (dirs.) (2020), *La lucha contra la precariedad y las reformas en materia de desplazamientos temporales de los trabajadores*, Laborum

SANZ DE MIGUEL P., IUDICONE F., BILETTA I. (2017), [\*Fraudulent contracting of work: Sham companies \(Austria, Estonia and Italy\)\*](#), Eurofound

VAQUERO LÓPEZ C. (2017), *Mecanismos de Derecho Internacional Privado Europeo para la protección de los trabajadores en supuestos de deslocalización de empresas*, en *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, n. 17, pp. 425-471

### *Normativa Europea*

Commission Staff Working Document, [\*Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive \(EU\) 2017/1132 as regards the use of digital tools and processes in company law and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive \(EU\) 2017/1132 as regards cross-border conversions, mergers and divisions\*](#), 25 abril 2018, SWD(2018)141 final

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, [\*Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales\*](#), 17 junio 2015, COM(2015)302 final

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, [\*Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa\*](#), 6 mayo 2015, COM(2015)192 final

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, [\*Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración\*](#), 19 abril 2016, COM(2016)179 final

[Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre a\) propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva \(UE\) 2017/1132 en lo que respecta a la utilización de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades \[COM\(2018\)239 final – 2018/0113 \(COD\)\] b\) propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva \(UE\) 2017/1132 en lo que atañe a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas \[COM\(2018\)241 final – 2018/0114 \(COD\)\]](#), 17 octubre 2018

[Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera: dumping social y cabotaje» \(Dictamen exploratorio\)](#), 17 septiembre 2015

[Opinión de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios para la Comisión de Asuntos Jurídicos sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y](#)

[del Consejo por la que se modifica la Directiva \(UE\) 2017/1132 en lo que atañe a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas \(COM\(2018\)0241 – C8-0167/2018 – 2018/0114\(COD\)\)](#), 14 noviembre 2018

[Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva \(UE\) 2017/1132 en lo que atañe a las transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas](#), 25 abril 2018, COM(2018)241 final

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

### *Páginas web*

E-Justice: <https://e-justice.europa.eu/>

Registros mercantiles – buscar una empresa en la UE: [https://e-justice.europa.eu/489/ES/business\\_registers\\_search\\_for\\_a\\_company\\_in\\_the\\_eu?init=true](https://e-justice.europa.eu/489/ES/business_registers_search_for_a_company_in_the_eu?init=true)

Patentti- ja rekisterihallitus: <https://www.prh.fi/fi/index.html>

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”, construyendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y de trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it).

