

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^a 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 buzón y *forum shopping*: ¿puede una ETT explotar las diferencias entre sistemas de seguridad social en la UE?*

Óscar CONTRERAS HERNÁNDEZ**

RESUMEN: Este artículo analiza el desplazamiento intracomunitario realizado por Empresas de Trabajo Temporal (ETT) que operan a escala transnacional y el conflicto de leyes en materia de seguridad social aplicable a las personas trabajadoras desplazadas. Se acude para ello al Derecho de la Unión, a las supuestas diferencias de costes de seguridad social a cargo de la empresa en los diferentes Estados miembros y se examina la jurisprudencia del TJUE sobre la materia para profundizar, finalmente, en el asunto *Team Power Europe*, que responde a una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna (Bulgaria) y que ofrece un claro ejemplo de la apertura de establecimientos de conveniencia con la finalidad de obtener mayores beneficios empresariales a costa de provocar competencia desleal y *dumping* social en el mercado interior.

Palabras clave: Desplazamiento de trabajadores, certificado A1, legislación de seguridad social aplicable, empresas de trabajo temporal, trabajadores cedidos.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La Ley de seguridad social aplicable a los trabajadores desplazados y evolución de la jurisprudencia del TJUE. 3. El caso *Team Power Europe*: ¿un nuevo capítulo de la serie *Letterbox companies*? 3.1. ¿Puede una ETT desplazar trabajadores a otros Estados y beneficiarse de la ventaja ofrecida por el art. 12.1 del Reglamento base? 3.2. ¿Realizaba *Team Power* una actividad sustancial en territorio búlgaro o solo tareas de mera gestión interna? 3.3. ¿Se puede considerar a *Team Power* una empresa buzón? 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

* Este artículo es fruto de la participación de su A. en el proyecto europeo [POSTING.STAT](#) financiado por la Comisión Europea (VS/2020/0499) y coordinado por Jozef Pacolet y Frederic de Wispelaere.

** Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Castilla-La Mancha (España).

Letterbox Companies and Forum Shopping: Could a TEA Exploit the differences between Social Security Systems in the EU?

ABSTRACT: This paper approaches to the intra-EU posting and the conflict of law in the field of social security applicable to posted workers, focusing on postings carried out by Temporary Employment Agencies (TEA) between Member States. To this end, we examine EU legislation, give some examples of the differences in cost due to social security contributions, and analyze the CJEU case law, focusing finally on the case *Team Power Europe*, which responds to a preliminary ruling from the Administrative Court of Varna (Bulgaria) and which provides a clear example of the creation of a letterbox company with the aim of obtaining higher profits at the cost of causing unfair competition and social dumping in the internal market.

Key Words: Posting of workers, portable document A1, applicable social security law, temporary employment agencies, agency workers.

1. Introducción

La puesta a disposición de personas trabajadoras contratadas por una Empresa de Trabajo Temporal (ETT) en un Estado de la UE/EEE o Suiza y enviadas temporalmente a otro Estado miembro para llevar a cabo una prestación de servicios transnacional es una de las modalidades de desplazamiento intracomunitario contemplada expresamente en la Directiva 96/71/CE, en concreto, en el art. 1.3.c, revisado por la Directiva (UE) 2018/957¹. Este tipo de movilidad laboral transnacional está plenamente amparada por la más dúctil de cuantas libertades económicas están garantizadas por el Derecho de la Unión: la libre prestación de servicios contenida en los arts. 56-62 TFUE, por lo que las normas de Derecho Derivado que regulan el desplazamiento de trabajadores no establecen requisitos adicionales a las empresas que, en su calidad de ETT, desplacen trabajadores a una empresa usuaria que esté ubicada o ejerza su actividad en un país de la UE/EEE o Suiza; basta con que la empresa se encuentre establecida en un Estado miembro y autorizada a escala nacional para operar como ETT. Tampoco se establecen requisitos especiales respecto del personal desplazado cedido; es suficiente con que exista (y se mantenga durante el desplazamiento) una relación laboral entre la empresa y la persona trabajadora que, de hecho, puede ser contratada expresamente para su cesión.

No está de más recordar que la Directiva (UE) 2018/957 incorporó a la Directiva 96/71/CE un nuevo art., el 3.1-ter por el que se obliga a los Estados miembros a garantizar a los trabajadores desplazados por una ETT las condiciones esenciales de trabajo que se aplican, de conformidad con el art. 5.1 de la Directiva 2008/104/CE, a los trabajadores cedidos durante su misión, es decir, las reconocidas a los trabajadores de la empresa usuaria. Esta modificación fue relevante; hasta entonces, los ordenamientos nacionales de trece Estados miembros no contemplaban el derecho a la igualdad de trato de las personas cedidas desplazadas respecto de las personas trabajadoras cedidas a nivel nacional². En la práctica, esta desigual

¹ Aunque la cesión de personal no se aproxima *stricto sensu* a la delimitación conceptual clásica de una prestación de servicios, el TJUE ha aclarado que esta actividad debe ser considerada como tal, entre otros motivos, porque reúne los requisitos del art. 57 TFUE. Vid. por todas, STJUE 17 diciembre 1981, asunto 279/80, *Procedimiento penal entablado contra Alfred John Webb*, punto 9, y STJUE 10 febrero 2011, asuntos acumulados C-307/09, C-308/09 y C-309/09, *Vicoplus SC PUH (C-307/09)*, *BAM Vermeer Contracting sp. zoo (C-308/09)* y *Olbek Industrial Services sp. zoo (C-309/09)* c. *Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, punto 27.

² En Austria, Chipre, Croacia, Estonia, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Grecia, Hungría,

transposición provocaba que los trabajadores desplazados cedidos a determinados países pudieran recibir una remuneración inferior y diferentes condiciones de trabajo (normalmente peores) en su comparativa con los trabajadores cedidos a escala nacional³.

Afortunadamente, esta desigualdad de trato fue erradicada, al menos, en lo relativo a la aplicación de las condiciones esenciales de trabajo reconocidas a las personas desplazadas cedidas, lo que previsiblemente contribuirá a la reducción de cierta competencia desleal en el mercado interior por impedir que un trabajo de igual valor, desempeñado en el mismo lugar, se retribuya de forma distinta⁴. Ahora bien, en los desplazamientos efectuados por una ETT hay otro factor susceptible de provocar competencia desleal entre empresas y generar desigualdades entre trabajadores que realizan un mismo trabajo en un mismo lugar: la sujeción a un sistema nacional de seguridad social (el del país de origen) incumpliendo las reglas y requisitos fijados en los arts. 12.1 del Reglamento (CE) n. 883/2004 y 14.2 del Reglamento (CE) n. 987/2009. Aquí la elección del régimen legal más favorable y/o el establecimiento de empresas en Estados con inferiores costes de seguridad social (donde no se prestan realmente actividades productivas) continúa siendo una realidad; así lo demuestran las resoluciones del TJUE, que dan prueba del fenómeno y de la existencia de ETTs con domicilios de conveniencia para explotar estas diferencias.

Esta práctica es contraria al Derecho de la Unión y no es (ni será) sencillo erradicarla, ahora bien, la exigencia de cumplimiento de los requisitos establecidos en los Reglamentos de coordinación cuando se solicitan los documentos portátiles A1 (certificados A1) podría ser un elemento disuasorio eficaz, sobre todo, para comprobar que la empresa que desplaza trabajadores lleva a cabo actividades sustanciales (no puramente

Irlanda, Letonia, Polonia y Reino Unido no se hizo uso del art. 3.9 de la Directiva 96/71/CE, de forma que solo se reconocía a los desplazados cedidos a estos países la aplicación del núcleo mínimo de protección incluido en el art. 3.1. En España si se efectuó una transposición expansiva de la norma originaria y se estableció el principio de igualdad retributiva entre trabajadores desplazados cedidos y los trabajadores cedidos a escala nacional. Así viene recogido actualmente en el art. 4.2 de la Ley 45/1999 y en el art. 11 de la Ley 14/1994 por la que se regulan las ETTs.

³ Cfr. E. VOSS, *Posting of Workers Directive – current situation and challenges*, IP/A/EMPL/2016-07, European Parliament, 2016, p. 25.

⁴ En profundidad, analizando las obligaciones en los desplazamientos realizados por ETTs, M. VELÁZQUEZ, *Los desplazamientos transnacionales de las personas trabajadoras: novedades y desafíos de la transposición de la Directiva 2018/957/UE al ordenamiento jurídico español*, en *Trabajo y Seguridad Social – CEF*, 2021, n. 461-462, pp. 77 y 82-83, y M. LLOBERA, *La reforma del régimen español de desplazamiento transnacional de trabajadores: ¿qué ha cambiado tras el Real Decreto-Ley 7/2021*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 2021, n. 151, pp. 129-132.

administrativas o de gestión interna) y que existe un vínculo real entre esta y el país de origen del desplazamiento⁵. Estos requisitos, por cierto, son similares a los recogidos en la Directiva 2014/67/UE (Directiva *enforcement*), que fueron incorporados al Derecho de la Unión en 2014 con la intención de ayudar a las instituciones y autoridades competentes a identificar desplazamientos reales, prevenir abusos y disponer de criterios para determinar si una empresa realiza actividades sustantivas en el Estado de establecimiento⁶.

Antes de adentrarnos en el análisis jurídico de la cuestión que da título a este artículo, lanzo un par de preguntas que, a menudo, nos formulamos quienes nos dedicamos al estudio de la movilidad laboral intracomunitaria:

1. ¿cuántas personas trabajadoras son desplazadas actualmente en la UE⁷ y cuántas de ellas son cedidas a escala transnacional por una ETT?
2. ¿hay realmente diferencias de costes de seguridad social entre los Estados susceptibles de provocar competencia desleal?

Para responder a la primera pregunta podemos acudir a los certificados A1 y, a partir de ellos, obtener una aproximación al número de personas desplazadas por ETTs en el mercado interior: en el año 2020 se llevaron a cabo casi 51.200 desplazamientos transnacionales de este tipo⁸. Esta cifra apenas supone el 1,5% del total de personas desplazadas que solicitaron un certificado A1 durante ese mismo año, que fue de 3.675.687, ahora bien, hay que tener en cuenta que 15 de los 32 países considerados (entre los que se encuentra España) no facilitaron información al respecto, por lo que es previsible que la cifra sea mucho mayor.

La respuesta corta y sin rodeos a la segunda pregunta es la siguiente: sí, existen actualmente diferencias de costes de seguridad social entre Estados miembros que pueden provocar competencia desleal entre empresas. Veamos un ejemplo:

⁵ Cuando una persona es enviada al territorio de otro país de la UE/EEE o Suiza, la empresa o la persona desplazada deben dirigirse a la institución competente del país de origen (en España, a la TGSS) para solicitar y, en su caso, obtener un certificado A1 que acredita la vinculación con el sistema y legislación de seguridad social del Estado de origen y, por tanto, la no aplicación de la del Estado de acogida. *Vid.*, por todas, STJUE 11 julio 2018, asunto C-356/15, *Comisión Europea c. Reino de Bélgica*, punto 85.

⁶ *Vid.* art. 4, §§ 2 y 3, Directiva 2014/67/UE.

⁷ Una investigación que incluye, por primera vez, datos sobre el volumen y características del desplazamiento de trabajadores hacia y desde España puede verse en D. CARRASCOSA BERMEJO, Ó. CONTRERAS HERNÁNDEZ, *Posted Workers from and to Spain. Fact and Figures*, POSTING.STAT, 2022 (versión en español: [Desplazamiento intracomunitario de trabajadores desde y hacia España. Hechos y cifras](#)).

⁸ *Cfr.* F. DE WISPELAERE, L. DE SMEDT, J. PACOLET, *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2019*, European Commission, 2021, pp. 34, 55 y 56.

Cuadro 1 – Ahorro de costes por contribuciones a la seguridad social a cargo de la empresa según país de contratación (Francia, España, Bulgaria y Rumanía)

	Trabajador local (contratado en Francia)	Trabajador desplazado cedido desde España a Francia	Trabajador desplazado cedido desde Bulgaria a Francia	Trabajador desplazado cedido desde Rumanía a Francia
Remuneración bruta	2.910 €	2.283 €	1.991 €	1.637 €
(-) Seguridad social (a cargo del empleador y pagada en país origen)	(45%) -1.310 €	(29,9%) -683 €	(19,62%) -391 €	(2,25%) -37 €
Remuneración neta	1.600 €	1.600 €	1.600 €	1.600 €
Ahorro mensual para la ETT (por la no sujeción del trabajador desplazado al sistema de SS. francés)		627 €	919 €	1.273 €

Fuente: Elaboración propia basada en datos extraídos EUROSTAT, [Labour cost levels by NACE Rev. 2 activity](#), en [ec.europa.eu/eurostat](#), 29 marzo 2022; CLEISS, [El sistema francés de seguridad social. Tasas de las cotizaciones de seguridad social y por desempleo](#), en [www.cleiss.fr](#), 1º enero 2022; SEGURIDAD SOCIAL, [Bases y tipos de cotización 2022](#), en [www.seg-social.es](#), 3 enero 2022; PWC, [Romania. Individual – Other taxes](#), en [taxsummaries.pwc.com](#), 2 febrero 2022

Una comparativa de las contribuciones exigidas a los empleadores en sus respectivos sistemas de seguridad social muestran disparidades significativas; mientras en Francia las empresas deben asumir una cotización de un 45% sobre la remuneración bruta⁹, en España este porcentaje es del 29,9%, en Bulgaria del 19,62%¹⁰ y en Rumanía del 2,25%¹¹.

⁹ Vid. CLEISS, [El sistema francés de seguridad social. Tasas de las cotizaciones de seguridad social y por desempleo](#), en [www.cleiss.fr](#), 1º enero 2022.

¹⁰ Vid. MINISTRY OF ECONOMY AND INDUSTRY OF THE REPUBLIC OF BULGARIA, [Taxes and social security and health insurance contributions related to employees](#), en [www.mi.government.bg](#), 26 marzo 2021.

¹¹ En 2017 se llevó a cabo una reforma fiscal ultraliberal en Rumanía que supuso una reducción de casi 20 puntos en las contribuciones a cargo de la empresa que pasaron a ser, en gran parte, asumidas por los trabajadores. Desde enero de 2018, estos asumen un 35% y las empresas solo un 2,25% (que puede incrementarse entre un 4% y un 8% en caso de

Bien, como se ha mostrado en el cuadro 1, si tomamos como referencia un desplazamiento efectuado por una ETT establecida en España, Bulgaria o Rumanía para desplazar trabajadores con destino a Francia, observamos como, partiendo de una misma remuneración neta (1.600 €), el lugar de contratación puede suponer un ahorro de costes laborales significativo. Hemos visto un ejemplo de esto en el Cuadro 1.

2. La Ley de seguridad social aplicable a los trabajadores desplazados y evolución de la jurisprudencia del TJUE

En los supuestos de desplazamiento intracomunitario en el marco de una prestación de servicios transnacional son aplicables a las personas desplazadas el conjunto de reglas y principios incluidos en el sistema europeo de resolución del conflicto de leyes en materia de seguridad social¹². El marco normativo esencial lo encontramos en el Reglamento (CE) n. 883/2004 (norma base) y el Reglamento (CE) n. 987/2009 (norma de aplicación).

Lo primero que hay que advertir es que estas normas no tienen como finalidad armonizar los sistemas de seguridad social de los Estados miembros, sino la adopción de medidas de coordinación entre los sistemas nacionales y el establecimiento de criterios comunes destinados a que las personas que prestan o han prestado servicios en varios países no vean perjudicados sus derechos de protección en materia de seguridad social¹³. En el caso concreto de las y los trabajadores por cuenta ajena que ejercen una actividad laboral en el territorio de un Estado miembro y son enviados temporalmente a otro Estado en el marco de una prestación de servicios transnacional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11 del Reglamento base rige el principio de unicidad de la legislación aplicable (como sucede con los trabajadores migrantes o fronterizos), de forma que, como regla

condiciones especiales de trabajo. Un análisis crítico de esta reforma legal puede verse en I. TACHE, *Examining the Recent Changes to Tax and Social Security Legislation in Romania*, en *Journal of Smart Economic Growth*, 2017, vol. 2, n. 4.

¹² En profundidad sobre este, M. BASTERRA HERNÁNDEZ, *El derecho a la Seguridad Social del trabajador transnacional en el marco comunitario: trabajos fronterizos o en diversos Estados, actividades marítimas y aeroportuarias y desplazamiento temporal de trabajadores*, en *Revista de Derecho Social*, 2021, n. 93.

¹³ *Vid.* J. LÓPEZ GANDÍA, *Movilidad transnacional y Seguridad Social. Especial referencia a los desplazamientos de trabajadores*, en *Trabajo y Seguridad Social – CEF*, 2017, n. 416, pp. 53-87. En parecidos términos, Y. MANEIRO VÁZQUEZ, *Las normas conflictuales en el sistema de coordinación de regímenes de Seguridad Social*, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2017, n. 132, p. 263.

general, exclusivamente se tendrá en cuenta una norma nacional para determinar los derechos y obligaciones en materia de seguridad social¹⁴. Ahora bien, ¿qué legislación es la aplicable?

Con la excepción de las personas trabajadoras a bordo de un buque en el mar¹⁵ y del personal que forma parte de la tripulación de vuelo o de cabina¹⁶, la aplicación de la ley de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena desplazados en el marco de una prestación de servicios dependerá de dos factores. El primero, de si la persona desplazada por su empresa es enviada para efectuar el desempeño laboral en un solo país, o si son dos o más los países en los que se prestarán servicios. El segundo, del cumplimiento de los siguientes cuatro requisitos:

1. preexistencia de una relación laboral por cuenta ajena;
2. mantenimiento del vínculo contractual trabajador/empresa;
3. desempeño habitual de actividad laboral en el Estado de origen;
4. limitación temporal del desplazamiento (24 meses).

Estos requisitos para la aplicación de la legislación de seguridad social de un Estado miembro concreto se han matizado gracias a la intervención del TJUE y fueron incorporados al Reglamento base con la intención de lograr su mejor interpretación y, con ello, tratar de evitar algunas prácticas fraudulentas¹⁷. También han sido aclarados en la [Guía práctica Sobre la legislación aplicable en la Unión Europea \(UE\), el Espacio Económico Europeo \(EEE\) y Suiza](#) y completados en las decisiones de la Comisión

¹⁴ Igualmente, B. RODRÍGUEZ SANZ DE GALEANO, *Desplazamiento y Traslado de Trabajadores al Extranjero. Régimen Laboral y de Seguridad Social y Cuestiones de Competencia Judicial*, Aranzadi, 2017, p. 122, y J. FERNÁNDEZ COSTALES-MUÑIZ, *Globalización, migraciones y expatriación de trabajadores. Los retos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social frente a las nuevas realidades de la movilidad laboral internacional*, Reus, 2018, p. 161.

¹⁵ Una actividad por cuenta ajena o propia ejercida normalmente a bordo de un buque en el mar que enarbole pabellón de un Estado miembro se considerará una actividad ejercida en dicho país, ahora bien, la persona que ejerza una actividad por cuenta ajena a bordo de un buque que enarbole pabellón de un Estado miembro y que sea remunerada por esta actividad por una empresa o una persona que tenga su sede o su domicilio en otro Estado miembro estará sujeta a la legislación de este último país si reside en este. La empresa o persona que abone la remuneración será considerada como empresario a efectos de dicha legislación. *Vid.* art. 11.4, Reglamento (CE) n. 883/2004.

¹⁶ El art. 11.5 del Reglamento base, introducido por el Reglamento (UE) n. 465/2012, dispone que «la actividad de un miembro de tripulación de vuelo o de cabina en el marco de una prestación de servicios de transporte aéreo de pasajeros o mercancías se considerará una actividad realizada en el Estado miembro en el que se encuentre la “base” con arreglo a la definición incluida en el anexo III Reglamento (CEE) n.º 3922/91».

¹⁷ *Cfr.* A. DESDENTADO BONETE, *Trabajadores desplazados y trabajadores fronterizos en la Seguridad Social europea: del Reglamento 1408/1971 al Reglamento 883/2004*, en [Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales](#), 2006, n. 64, p. 22.

Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social que, aun no siendo vinculantes, resultan imprescindibles para dar cumplimiento a los requerimientos señalados, para facilitar una efectiva colaboración administrativa entre los sistemas de seguridad social y para cumplir con el principio de cooperación leal de conformidad con lo dispuesto en el art. 4.3 TUE¹⁸.

En principio y siempre que se cumplan las condiciones fijadas, las personas trabajadoras desplazadas que efectúan trabajos en un solo país de la UE/EEE o Suiza durante su desplazamiento, siguen vinculados al sistema de seguridad social del país en el que su empleador ejerce normalmente sus actividades (Estado de origen o empleo habitual). Así lo estipula el art. 12.1 del Reglamento (CE) n. 883/2004 donde se establece que, siempre y cuando no trascurren más de 24 meses y la persona en cuestión no sea enviada en sustitución de otra desplazada previamente, quedará sujeta a la legislación de un único Estado (el de aseguramiento o de origen), conservando una única afiliación, alta y cotización. La norma establece, por tanto, una excepción a la regla general contemplada en su art. 11.3.a del Reglamento base que determina que, de acuerdo con el principio de territorialidad, es de aplicación la ley del lugar de trabajo (*lex loci laboris*).

Esta excepción permite que, para el caso de las personas trabajadores desplazadas temporalmente a otro Estado miembro, aun no coincidiendo el lugar de prestación de servicios ocasional y la ley aplicable, se mantenga la relación jurídica de seguridad social con el país de procedencia a todos los efectos (afiliación, alta y cotización)¹⁹, siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos por el art. 12.1 del Reglamento base, precisados en el art. 14 del Reglamento de aplicación. Estos son: preexistencia de un vínculo contractual empresa/trabajador y sujeción (previa al desplazamiento) a la

¹⁸ [Vid. Decisión n. A2 de 12 de junio de 2009 relativa a la interpretación del artículo 12 del Reglamento \(CE\) n o 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la legislación aplicable a los trabajadores desplazados y a los trabajadores por cuenta propia que trabajen temporalmente fuera del Estado competente](#) y [Decisión n. 181 de 13 de diciembre de 2000, de la Comisión Administrativa, relativa a la interpretación del apartado 1 del art. 14, del apartado 1 del art. 14bis y de los apartados 1 y 2 del art. 14ter del Reglamento CEE 1408/71.](#)

¹⁹ En el caso español, por ejemplo, cuando una persona es desplazada al extranjero por su empresa y se comunica a la TGSS, su situación pasa de “alta normal” a la situación de “asimilada al alta”. A partir de entonces y aunque realiza su trabajo en otro país, se mantiene la obligación de cotizar en España y se producen especialidades en materia de asistencia sanitaria e incapacidad temporal a través del sistema de compensaciones. [Cfr. art. 166.3, RDL 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social \(LGSS\), y Orden de 27 de enero de 1982 por la que se regula la situación asimilada a la de alta en el Régimen General de la Seguridad Social de los trabajadores trasladados al extranjero al servicio de Empresas españolas.](#)

legislación de seguridad social del Estado donde la empresa se encuentra establecida²⁰.

Junto al cumplimiento de estos requisitos de índole formal y de temporalidad máxima²¹, encontramos otra condición sobre la que la jurisprudencia del TJUE ha evolucionado a medida que ha recibido cuestiones prejudiciales sobre la materia y que resulta indispensable para mantener la sujeción al sistema de la seguridad social del país de origen: la necesidad de acreditar por parte de la empresa que desplaza el desempeño de una actividad económica relevante en el país de establecimiento, más allá de la mera actividad de gestión interna (art. 14.2 del Reglamento de aplicación). La finalidad de esta condición reside en la necesidad de comprobar si el desplazamiento es efectuado por una empresa que realmente desarrolla actividades en el país de establecimiento y no por una empresa buzón (*letterbox company*) creada de forma testimonial en el Estado de contratación con la intención de pagar menos cotizaciones. En efecto, únicamente aquella entidad que desarrolle habitualmente actividades significativas en el territorio del Estado de establecimiento puede beneficiarse, respecto de las personas enviadas a otro país miembro, de la ventaja ofrecida por la excepción prevista por los Reglamentos de coordinación²².

²⁰ El art. 14.1 del Reglamento (CE) n. 987/2009 determina que el trabajador ha de estar ya sujeto a la legislación del Estado en el que la empresa esté establecida (origen). Aunque no se fija en los Reglamentos la duración del vínculo previo, la [Decisión n. A2](#), en su § 1, cuarto apartado, precisa que se entenderá que el trabajador ha estado sujeto a la legislación del país de empleo habitual cuando haya estado en alta, al menos, un mes. Si el plazo es menor, deberá evaluarse el caso concreto atendiendo al resto de factores.

²¹ En relación con este plazo máximo de 24 meses, el § 3.b de la [Decisión n. A2](#) precisa que no suponen una suspensión del plazo las breves interrupciones provocadas por vacaciones, enfermedad, formación, etc.; estas deben incluirse dentro del cómputo.

²² *Vid.* STJUE 4 octubre 2012, asunto C-115/11, *Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe sp. z o.o. c. Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, punto 32; STJUE 9 noviembre 2000, asunto C-404/98, *Josef Plum c. Allgemeine Ortskrankenkasse Rheinland, Regionaldirektion Köln*, punto 22; STJUE 17 diciembre 1970, asunto 35-70, *S.A.R.L. Manpower c. Caisse primaire d'assurance maladie de Strasbourg*, punto 16; STJUE 10 febrero 2000, asunto C-202/97, *Fitzwilliam Executive Search Ltd (FIS) c. Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen*, puntos 42-43, donde se aclara que, para determinar si una ETT ejerce habitualmente actividades significativas en el Estado de establecimiento, las instituciones competentes deben comprobar, entre otros parámetros: 1) si el lugar del domicilio social de la empresa y de su administración coinciden; 2) la plantilla de personal administrativo que trabaja en el país de establecimiento y en el país de prestación temporal; 3) el lugar donde se contrata a los desplazados y donde se celebran la mayor parte de los contratos con la clientela; 4) la ley aplicable a los contratos de trabajo celebrados por la empresa con sus trabajadores, por una parte, y con sus clientes, por otra; 5) el volumen de negocios realizado durante un período suficientemente significativo en cada Estado miembro de que se trate.

El mantenimiento de la ley de seguridad social del país de establecimiento (Estado de origen o envío) y la excepción de aplicación de la legislación del país de trabajo efectivo/temporal (que solo concurrirá si se cumplen los requisitos señalados) ha tenido *ab initio* dos finalidades claras: por una parte, el impulso de la libre circulación de trabajadores (arts. 45-48 TFUE) y, por otra, el fomento de la libre prestación de servicios (arts. 56-62 TFUE)²³. Se ha pretendido así, por una parte, superar los obstáculos que pudieran dificultar el ejercicio de esta libertad, favoreciendo la interpenetración económica y evitando complicaciones administrativas²⁴ y, por otra, que las personas trabajadoras (migrantes o desplazadas) no se vean privadas de protección en materia de seguridad social a falta de legislación que les sea aplicable²⁵. Asimismo, también ha tenido entre sus objetivos evitar la acumulación de legislaciones nacionales aplicables, la fragmentación y/o duplicidad de cotizaciones y los problemas derivados del aseguramiento sucesivo a diferentes sistemas de seguridad social por periodos breves²⁶.

Otro supuesto específico es el de aquellas personas trabajadoras que prestan servicios en una empresa establecida en un Estado miembro y son enviadas a realizar actividades de forma simultánea en dos o más países con carácter temporal. Para considerarlas como trabajadores/as que ejercen normalmente trabajo en dos o más países, las actividades desarrolladas en cada uno de ellos deben ser significativas y no marginales, es decir, deben representar más del 5% del tiempo de trabajo o de la remuneración total percibida²⁷. Aquí también concurre la excepción a la regla general por la que no se aplica la ley del lugar de ejecución de servicios (Estado de empleo/acogida); en este supuesto se siguen otras pautas de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 13 del Reglamento base y 14 del Reglamento de aplicación, de forma que se aplicará: a) la legislación del Estado de residencia, siempre que el trabajador ejerza una parte sustancial de la

²³ Ampliamente sobre esta cuestión, D. CARRASCOSA BERMEJO, *Desplazamiento en la UE y dumping social en el mercado único: estado de la cuestión y perspectivas*, en *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 2019, n. 142, p. 41.

²⁴ *Vid.*, por todas, STJUE 25 octubre 2018, asunto C-451/17, “Walltopia” AD c. Direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Veliko Tarnovo, punto 38.

²⁵ *Vid.* STJUE 16 julio 2020, asunto C-610/18), AFMB e.a. Ltd c. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank, punto 40.

²⁶ En este sentido, D. CARRASCOSA BERMEJO, *Ley nacional aplicable (laboral y de Seguridad Social) al personal de vuelo y la incidencia del desplazamiento en la Unión Europea*, en I. SÁNCHEZ DEL RÍO MORETA (dir.), *Congreso de derecho laboral aéreo solidario por el Covid-19*, Universidad Pontificia Comillas, 2020, p. 55. Y, también, M. VELÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 91.

²⁷ En otro caso (actividad en uno de los Estados inferior al 5%) no se consideran como trabajadores que ejercen normalmente actividad en dos o más países. *Cfr.* art. 14.5-ter, Reglamento (CE) n. 987/2009.

actividad en dicho Estado (más del 25%) o si depende de varias empresas que tienen su sede o lugar de domicilio en diferentes Estados miembros; en su defecto, b) la ley del país en el que la empresa que lo emplea principalmente tenga su sede o domicilio, siempre que el trabajador no ejerza una parte sustancial de sus actividades en el Estado miembro de residencia.

Hay que tener en cuenta que, aunque exista prestación simultánea de servicios en dos o más Estados e independientemente de la ley aplicable según los criterios señalados, a efectos de seguridad social resulta también de aplicación el principio de unicidad de la legislación aplicable y, por lo tanto, se considera que la persona trabajadora desarrolla toda su actividad en un solo país. Ahora bien, la prestación debe ser simultánea, pues en caso de no existir una segunda prestación concurrente que suponga la realización de actividades alternas en dos o más países estaríamos ante un desplazamiento para prestar servicios en un solo país que entra dentro del ámbito de aplicación del art. 12.1 del Reglamento base²⁸.

Estas excepciones a la regla general de aplicación de la ley de seguridad social del país de prestación de servicios, tanto de los desplazamientos a un solo Estado, como de los desplazamientos a dos o más Estados, han resultado beneficiosas para el fomento de la libertad de circulación, ahora bien, también han podido coadyuvar en la generación de competencia desleal entre operadores intracomunitarios y *dumping* social a consecuencia de la inexistencia, en muchos casos, de un verdadero desplazamiento o de su realización a través de empresas buzón o con domicilio de conveniencia. Estas empresas no desarrollan actividades reales en el Estado de establecimiento y solo se crean de forma testimonial o ficticia con la intención de aprovechar los inferiores costes laborales y de seguridad social respecto del país donde se realiza la actividad²⁹. De esa forma, disfrutaban de una ventaja competitiva sobre las empresas locales que asumen cargas sociales más elevadas en el país de prestación del servicio³⁰.

²⁸ La prestación de servicios en dos o más países debe producirse de forma simultánea. Si se trabaja dos meses en un país y finalizada esta prestación se trabajan otros dos en otro Estado no se está en presencia de trabajo en dos o más países. *Vid.* COMISIÓN ADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL, [Guía práctica Sobre la legislación aplicable en la Unión Europea \(UE\), el Espacio Económico Europeo \(EEE\) y Suiza](#), 2013, pp. 22-43.

²⁹ Igualmente, D.M. CAIRÓS BARRETO, *El ámbito objetivo de aplicación de la Directiva 96/71/CE y la prevención de abusos y elusión de normas. Los desplazamientos realizados a través de empresas de trabajo temporal*, en O. FOTINOPOULOU BASURKO (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la UE: presente y futuro*, Atelier, 2017, p. 127.

³⁰ Ejemplos de lo recién expuesto pueden verse, entre otras, en la sentencia *Plum*, cit.; STJUE 12 septiembre 2006, asunto C-196/04, *Cadbury Schweppes plc y Cadbury Schweppes*

Uno de los últimos y más representativos ejemplos del escenario planteado lo encontramos en la STJUE de 3 de junio de 2021, asunto C-784/19³¹, que tiene su origen en un caso que merece la atención de quienes nos dedicamos al estudio del Derecho social europeo en general y al estudio del desplazamiento transnacional de trabajadores en particular. Veámoslo.

3. El caso *Team Power Europe*: ¿un nuevo capítulo de la serie *Letterbox companies*?

Los hechos que dieron origen a esta importante sentencia para el devenir de los desplazamientos efectuados por ETTs de dimensión transnacional son los siguientes: la empresa Team Power Europe está establecida en la ciudad de Varna (Bulgaria) y registrada en la Agencia de empleo búlgara como ETT. Se dedica desde el 22 de mayo de 2017 a la intermediación laboral para la búsqueda de empleo y cesión de trabajadores en Bulgaria y en otros países. El 8 de octubre de 2018 celebró un contrato de trabajo con un trabajador búlgaro (operador de maquinaria en el sector del metal) para su cesión a una empresa usuaria domiciliada en Alemania hasta el 21 de diciembre de 2018, ahora bien, no fue hasta mayo de 2019 (con 7 meses de retraso respecto de la fecha de desplazamiento efectivo) cuando solicitó a la institución competente (la Dirección territorial de la Agencia nacional de recaudación de Bulgaria) la expedición de un certificado A1 para acreditar la vinculación y aplicación de la legislación de seguridad social de Bulgaria al trabajador desplazado.

Esta solicitud fue denegada por la institución nacional competente al entender que la situación no estaba comprendida en el ámbito de aplicación del art. 12.1 del Reglamento base ya que, tal como se relata en la sentencia, no se había mantenido relación directa trabajador/empresa cesionaria y, sobre todo, porque no se acreditó que Team Power llevara a cabo una “actividad sustancial” en Bulgaria. El organismo competente llegó a esta última conclusión al comprobar que, primero, el contrato entre la empresa cesionaria y la empresa usuaria se celebró de conformidad con las condiciones y el Derecho alemán; segundo, la empresa cesionaria no empleaba trabajadores en territorio búlgaro (a excepción del personal

Overseas Ltd c. Commissioners of Inland Revenue; STJUE 2 mayo 2006, asunto C-341/04, *Eurofood IFSC Ltd*; STJUE 28 junio 2007, asunto C-73/06, *Planzer Luxembourg Sàrl c. Bundeszentralamt für Steuern*; STJUE 6 febrero 2018, asunto C-359/16, *Procedimiento penal entablado contra Altun y otros*.

³¹ [*“Team Power Europe” EOOD c. Direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna*](#).

administrativo y de dirección) ni realizaba actividades con empresas establecidas en este país; y, tercero, el volumen de negocio procedía, exclusivamente, de las actividades de cesión de trabajadores a Alemania.

La resolución denegatoria para la expedición del certificado A1 y, por lo tanto, la no sujeción a la legislación de seguridad social de Bulgaria del trabajador en cuestión fue impugnada por la empresa que, tras agotar la vía administrativa, interpuso un recurso ante el tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna solicitando su anulación. En esencia, la empresa alegaba que se cumplían los requisitos establecidos en los arts. 12.1 del Reglamento base y 14.2 del Reglamento de aplicación ya que, a su juicio, desempeñaban «actividades sustanciales de selección, contratación y afiliación a la seguridad social de trabajadores que son cedidos temporalmente» (*sic*), no siendo estas tareas de «mera gestión interna»³². También defendió que, aunque su volumen de negocios estaba vinculado con la realización de operaciones con empresas usuarias establecidas en otros países, esta circunstancia no implica necesariamente que solo desarrolle sus actividades fuera de Bulgaria.

Ya habrá intuido el lector el objeto de debate de los hechos relatados. En síntesis, se trataba de dilucidar si Team Power ejerció en Bulgaria actividades significativas/sustanciales/relevantes pues, como hemos visto, este requisito resulta indispensable para la aplicación del art. 12.1 del Reglamento base, con todas sus consecuencias.

En este contexto y con buen criterio, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Varna, de conformidad con el art. 267 TFUE decidió suspender el procedimiento y plantear al garante del Derecho de la Unión una cuestión prejudicial. Y es que, hasta la fecha coexistían dos líneas jurisprudenciales dispares en las resoluciones emitidas por el Tribunal búlgaro relativas a los criterios que deben tenerse en cuenta para apreciar si una ETT ejerce actividades sustanciales en el territorio del Estado miembro de establecimiento; la primera línea jurisprudencial entiende que basta con que la ETT figure inscrita en el país de establecimiento, esté registrada como sociedad mercantil y celebre en él los contratos de trabajo y los contratos de puesta a disposición para la cesión de trabajadores a empresas usuarias. La segunda, sin embargo, interpreta que el ejercicio de actividades sustanciales (distintas de la mera gestión interna), implica no solo el cumplimiento de los requisitos formales referentes a su inscripción, autorización y domicilio social en territorio búlgaro, sino que para probar que realiza actividades sustanciales, la ETT debe ejercer su actividad de cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias establecidas en el

³² *Ibidem*, punto 24.

mismo Estado en el que se encuentre establecida (Bulgaria), no exclusivamente en favor de empresas situadas en otros países (Alemania)³³. Hay que advertir que la jurisprudencia del TJUE conectada con casos similares³⁴ ha venido aclarando las cuestiones más controvertidas en relación con la cesión lícita y la aplicación correcta de los arts. 12.1 del Reglamento base y 14.2 del Reglamento de aplicación a las personas trabajadoras desplazadas en el marco de una prestación de servicios transnacional, ahora bien, lo cierto es que una situación como la descrita no había llegado hasta la fecha a conocimiento del TJUE³⁵. En lo esencial, se trataba de aclarar qué tipo de actividades debe realizar una ETT en el país de establecimiento para poder considerar que ejerce normalmente en este actividades sustanciales, distintas a las de mera gestión interna y con ello, poder quedar comprendida en el ámbito de aplicación del art. 12.1 del Reglamento base a efectos de la sujeción de los trabajadores desplazados al sistema de seguridad social del país de origen durante el periodo de cesión transnacional.

En los siguientes apartados se desglosan algunas preguntas/respuestas relacionadas con la principal controversia planteada en este caso que ha servido al TJUE para ofrecer una resolución donde ha primado la salvaguarda de la competencia leal y la igualdad de trato, sobre la defensa (sin límites ni condiciones) de la libre prestación de servicios en el mercado interior y el aprovechamiento de las diferencias en costes de seguridad social entre países como elemento para obtener ventajas competitivas.

3.1. ¿Puede una ETT desplazar trabajadores a otros Estados y beneficiarse de la ventaja ofrecida por el artículo 12.1 del Reglamento base?

Por supuesto; la libre prestación de servicios en el mercado interior lo admite y fomenta, eso sí, cumpliendo con los requisitos legales y jurisprudenciales establecidos. De conformidad con los Reglamentos de coordinación y la interpretación efectuada por el TJUE en el caso [Team Power Europe](#), para aplicar la excepción a la regla general *lex loci laboris* y que

³³ [Ibidem](#), puntos 26-29.

³⁴ Por ejemplo, en los asuntos *Manpower*, cit., *FTS*, cit., *AFMB*, cit., y en la STJUE 6 septiembre 2018, asunto C-527/16, *Salzburger Gebietskrankenkasse y Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz c. Alpenrind GmbH y otros*.

³⁵ Igualmente, J.P. PARRA GUTIÉRREZ, *¿Un nuevo cuarteto de sentencias en el ámbito del desplazamiento de trabajadores?*, en *Trabajo y Derecho*, 2022, n. 86, p. 1, y Á. MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, *El desplazamiento de trabajadores realizado por ETTs. Breve comentario a la STJUE de 3 de junio de 2021 (C-784/19, asunto Team Power Europe)*, en *NET21*, 2021, n. 5, p. 4.

los trabajadores desplazados cedidos sigan sujetos al sistema de seguridad social del país de origen deberán llevarse a cabo por parte de la empresa actividades sustanciales en el Estado de establecimiento. En este sentido, para el caso específico del desplazamiento intracomunitario realizado por una ETT, se entiende que este requisito se cumple cuando hay cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que desarrollan sus actividades en el mismo Estado³⁶. Es decir, no basta con que la ETT esté registrada y desempeñe tareas de selección, contratación y cesión (exclusiva) a otros Estados miembros, sino que debe efectuar actividades significativas de cesión de trabajadores para empresas usuarias establecidas en el mismo país. Lo contrario, esto es, permitirles disfrutar de la ventaja ofrecida por el art. 12.1 del Reglamento (CE) n. 883/2004 (la sujeción de los trabajadores desplazados al sistema de seguridad social de origen) sin realizar actividad de cesión de trabajadores en el propio Estado de establecimiento, tendría el riesgo de fomentar la deslocalización de empresas y la elección de domicilios de conveniencia (*forum shopping*) con la intención de lograr la aplicación de la legislación más beneficiosa en términos de reducción de costes empresariales de seguridad social³⁷. Pero no solo, como bien concluye el TJUE, «tendría el efecto de generar, entre las diferentes modalidades de empleo posibles, una distorsión de la competencia en beneficio del recurso al trabajo a través de empresas de trabajo temporal frente a aquellas empresas que contratan directamente a sus trabajadores, los cuales estarían afiliados al régimen de seguridad social del Estado miembro en el que trabajan»³⁸.

3.2. ¿Realizaba Team Power una actividad sustancial en territorio búlgaro o solo tareas de mera gestión interna?

Esta ha sido una de las principales dificultades hermenéuticas del caso que, no había sido sometida a conocimiento del TJUE hasta la fecha. Como se relata en la sentencia, en ningún momento desde su constitución, Team Power llevó a cabo en el territorio del Estado miembro de establecimiento actividades propias de una ETT, tales como la intermediación en la búsqueda de empleo y puesta a disposición de personal a empresas usuarias ubicadas en dicho Estado. Es decir, no es que la empresa no llevara a cabo

³⁶ Así se ha declarado en el asunto *Team Power Europe*, cit., punto 66.

³⁷ Igualmente se advirtió en Ó. CONTRERAS HERNÁNDEZ, *Desplazamiento de trabajadores y la revisión del marco legal europeo: ¿el principio del fin del dumping social y la competencia desleal?*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2021, n. 69, p. 643.

³⁸ Asunto *Team Power Europe*, cit., punto 65 *in fine*.

actividades sustanciales/sustantivas en territorio búlgaro, es que no efectuó (o no quedó demostrado en el marco del procedimiento judicial seguido por el tribunal nacional) actividades de cesión de trabajadores a empresas establecidas en Bulgaria³⁹. Es más, como también quedó acreditado: 1) la empresa no empleaba trabajadores en territorio búlgaro (salvo personal administrativo y de dirección); 2) la totalidad de sus ingresos procedían de actividades llevadas a cabo en Alemania; 3) únicamente declaró (a efectos fiscales) la realización de actividades en el territorio de este país (distinto al de su constitución), no existiendo contratos de puesta a disposición celebrados con empresas que desarrollasen sus actividades en Bulgaria⁴⁰. ¿Blanco y en botella? Podría decirse que sí, no obstante, lo explicaré en términos académicamente más aceptables: la evaluación global de todos los elementos fácticos presentes en el caso acreditaba que la empresa no llevaba a cabo realmente actividades sustantivas que no fueran puramente administrativas o de gestión interna en el Estado de establecimiento. Esta sospecha, llevó a la institución competente búlgara a denegar la expedición del certificado A1 y, con ello, la sujeción del trabajador desplazado a su sistema de seguridad social durante la cesión a una empresa usuaria establecida en Alemania. Sometida esta controversia a conocimiento del máximo intérprete del Derecho de la Unión, este ha declarado y sentado un precedente judicial claro: para considerar que una ETT establecida en un Estado miembro ejerce normalmente sus actividades en ese mismo Estado en el sentido del art. 12.1 del Reglamento (CE) n. 883/2004, la empresa debe realizar una parte sustancial de su actividad de cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que estén establecidas y ejerzan sus actividades en el territorio de dicho país.

De nuevo, y como ya concluimos también respecto de la intervención del TJUE en el asunto *Gruber Logistics*⁴¹, jaque mate⁴².

³⁹ *Ibidem*, puntos 26-29.

⁴⁰ Este caso es un buen ejemplo aplicativo de los parámetros que sirven a las instituciones competentes para determinar si una ETT ejerce habitualmente actividades significativas en el país de establecimiento. *Vid.* el asunto *FTS*, cit., puntos 42-43.

⁴¹ STJUE 15 julio 2021, asuntos acumulados C-152/20 y C-218/20, *DG y EH c. SC Gruber Logistics SRL y Sindicatul Lucrătorilor din Transporturi c. SC Samidani Trans SRL*.

⁴² *Vid.* A. BAYLOS GRAU, *Transporte internacional: trabajadores "móviles" no desplazados y mínimo salarial. Habla Óscar Contreras*, en baylos.blogspot.com, 12 octubre 2021.

3.3. ¿Se puede considerar a Team Power una empresa buzón?

No, en opinión del abogado general⁴³. Tal vez, según la interpretación que hagamos de la sentencia del TJUE. Sí, en opinión de quien suscribe. Reconozco que la mía es una opinión subjetiva basada en la delimitación conceptual de empresa buzón, “fantasma” o “pantalla” manejada por el propio Tribunal de Justicia⁴⁴ y por la doctrina⁴⁵. Este tipo de empresas pueden definirse como aquellas entidades que, para beneficiarse de una legislación concreta (más beneficiosa en términos fiscales, laborales o de costes de seguridad social) se establecen artificialmente, o sin cumplir con todos los requisitos legalmente exigibles, en un Estado distinto a aquel en el que realmente desarrollan sus actividades. Estas entidades no se dedican a negocios verdaderos y significativos en el país de origen, sino que son creadas con el único propósito de ofrecer servicios en el país de acogida evitando la aplicación de las normas de ese Estado, sobre todo en lo que respecta a la seguridad social, los salarios y otras condiciones de trabajo⁴⁶. De la información que se ha publicado sobre este caso, quedó demostrado que Team Europe no prestaba servicios, al menos de forma significativa, en el país de establecimiento (Bulgaria). También quedó probado que exclusivamente desempeñó actividades en el país de acogida (Alemania) e intentó beneficiarse de las condiciones más ventajosas en términos de costes laborales (contribuciones de seguridad social a cargo de la empresa) tratando de evitar la aplicación de la legislación de seguridad social del país de prestación de servicios. Juzguen ustedes mismos/as.

⁴³ Cfr. [Conclusiones del Abogado General Sr. M. Campos Sánchez-Bordona, presentadas el 10 de diciembre de 2020](#) (asunto *Team Power Europe*, cit.), que, a diferencia del TJUE, entendió que salvo que se constate la presencia de un fraude o de un abuso, para estimar que una ETT ejerce normalmente sus actividades en el país donde está establecida, no es indispensable que una parte sustancial de su actividad de puesta a disposición de trabajadores se realice al servicio de empresas cesionarias establecidas en dicho país.

⁴⁴ Así las califica cuando se refiere a entidades establecidas de forma ficticia en un país miembro. *Vid.* el asunto *Planzer*, cit., punto 62.

⁴⁵ *Vid.* J. CREMERS, [Letter-box companies and abuse of the posting rules: how de primacy of economic freedoms and weak enforcement fine rise to social dumping](#), ETUI Policy Brief, 2014, n. 5.

⁴⁶ Una investigación interesante que prueba la existencia de empresas buzón en la UE puede verse en K. MCGAURAN, [The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue. Four case studies on the use of letterbox companies and conduit entities to avoid labour laws, social premiums and corporate taxes](#), ETUC, 2016.

4. Conclusiones

Llegados a este último apartado, solo nos queda aportar algunos puntos conclusivos. El primero pasa por responder a la pregunta que da título a este artículo: ¿puede una ETT explotar las diferencias entre sistemas de seguridad social en la UE mediante el recurso a domicilios de conveniencia o la apertura de empresas buzón? La respuesta era bastante obvia: no, ahora bien, desde el año 2021 disponemos de una sentencia del TJUE que avala el cumplimiento de algunos requisitos ineludibles y clarifica dudas concretas sobre esta cuestión.

El caso [Team Power Europe](#) ha servido para conocer un supuesto donde había indicios claros de la concurrencia de esta práctica, permitiendo al Tribunal de Luxemburgo responder a una cuestión prejudicial que difiere de otras conectadas con la aplicación de la legislación de seguridad social a las personas desplazadas; en ellas, el objeto de debate o conflicto se enmarcaba siempre en un momento posterior a la emisión, nulidad y/o revocación de los certificados A1. En este caso, sin embargo, el litigio se planteó en un momento previo a la emisión del certificado A1 que, de hecho, nunca fue expedido por la institución competente al considerar que no concurrían los requisitos exigibles para ello.

Lo particularmente relevante de este caso es que ha permitido al garante del Derecho de la Unión superar las dificultades hermenéuticas relacionadas con el desempeño de actividades sustanciales que debe ejercer una ETT en el territorio del Estado miembro de establecimiento para poder disfrutar de la ventaja ofrecida por el art. 12.1 del Reglamento (CE) n. 883/2004. En efecto y, a partir de ahora, para aplicar la excepción a la regla general *lex loci laboris* y que los trabajadores desplazados cedidos sigan sujetos al sistema de seguridad social del país de origen deben llevarse a cabo por parte de la empresa actividades sustanciales en el Estado de establecimiento que, para el caso de una ETT, se entiende que concurren cuando se realiza cesión de trabajadores en favor de empresas usuarias que desarrollan sus actividades en el mismo Estado.

Entiendo que, sentado este precedente judicial, se logra un mayor equilibrio entre la legítima utilización de la libre prestación de servicios por parte de una ETT (que pueden ceder personal a Estados miembros distintos al de su establecimiento) y la lucha contra el fraude o el abuso de derecho, y es que, el desplazamiento de trabajadores tras la modificación de la Directiva 96/71/CE es previsible que siga siendo utilizado para exprimir al máximo la libre prestación de servicios en el mercado interior, optando por fórmulas de deslocalización estratégica o por el establecimiento de empresas buzón. El caso [Team Power Europe](#) ofrece un claro ejemplo de la apertura de

establecimientos de conveniencia por parte de una ETT con la finalidad de obtener mayores beneficios empresariales que, como hemos visto en el Cuadro 1, pueden producirse debido a las significativas diferencias por cotizaciones a la seguridad social exigidas a las empresas en los distintos Estados miembros. Ahora bien, nos encontramos en un nuevo escenario: la igualdad de trato incorporada por la Directiva (UE) 2018/957 entre las personas cedidas desplazadas respecto de las personas trabajadoras cedidas a escala nacional, la interpretación adecuada de los requisitos fijados en los Reglamentos de coordinación, en concreto, respecto del desempeño de actividades sustanciales por las ETTs, y las últimas resoluciones del TJUE en la materia, restringen cada vez más el fraude y el abuso y desincentivan este tipo de estrategias que creemos (y esperamos por el bien del mercado interior) van a verse reducidas en los próximos años.

5. Bibliografía

BASTERRA HERNÁNDEZ M. (2021), *El derecho a la Seguridad Social del trabajador transnacional en el marco comunitario: trabajos fronterizos o en diversos Estados, actividades marítimas y aeroportuarias y desplazamiento temporal de trabajadores*, en *Revista de Derecho Social*, n. 93, pp. 95-118

BAYLOS GRAU A. (2021), *Transporte internacional: trabajadores “móviles” no desplazados y mínimo salarial*. Habla Óscar Contreras, en baylos.blogspot.com, 12 octubre

CAIRÓS BARRETO D.M. (2017), *El ámbito objetivo de aplicación de la Directiva 96/71/CE y la prevención de abusos y elusión de normas. Los desplazamientos realizados a través de empresas de trabajo temporal*, en O. FOTINOPOULOU BASURKO (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la UE: presente y futuro*, Atelier

CARRASCOSA BERMEJO D. (2020), *Ley nacional aplicable (laboral y de Seguridad Social) al personal de vuelo y la incidencia del desplazamiento en la Unión Europea*, en I. SÁNCHEZ DEL RÍO MORETA (dir.), *Congreso de derecho laboral aéreo solidario por el Covid-19*, Universidad Pontificia Comillas

CARRASCOSA BERMEJO D. (2019), *Desplazamiento en la UE y dumping social en el mercado único: estado de la cuestión y perspectivas*, en *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, n. 142, pp. 37-70

CARRASCOSA BERMEJO D., CONTRERAS HERNÁNDEZ Ó. (2022), *Posted Workers from and to Spain. Fact and Figures*, POSTING.STAT (versión en español: *Desplazamiento intracomunitario de trabajadores desde y hacia España. Hechos y cifras*)

CLEISS (2022), *El sistema francés de seguridad social. Tasas de las cotizaciones de seguridad social y por desempleo*, en www.cleiss.fr, 1º enero

- COMISIÓN ADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL. (2013), [*Guía práctica Sobre la legislación aplicable en la Unión Europea \(UE\), el Espacio Económico Europeo \(EEE\) y Suiza*](#), Comisión Europea
- CONTRERAS HERNÁNDEZ Ó. (2021), [*Desplazamiento de trabajadores y la revisión del marco legal europeo: ¿el principio del fin del dumping social y la competencia desleal?*](#), en [*Revista de Derecho Comunitario Europeo*](#), n. 69, pp. 601-650
- CREMERS J. (2014), [*Letter-box companies and abuse of the posting rules: how do primacy of economic freedoms and weak enforcement give rise to social dumping*](#), ETUI Policy Brief, n. 5
- DE WISPELAERE F., DE SMEDT L., PACOLET J. (2021), [*Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2019*](#), European Commission
- DESDENTADO BONETE A. (2006), *Trabajadores desplazados y trabajadores fronterizos en la Seguridad Social europea: del Reglamento 1408/1971 al Reglamento 883/2004*, en [*Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*](#), n. 64, pp. 19-40
- EUROSTAT (2022), [*Labour cost levels by NACE Rev. 2 activity*](#), en ec.europa.eu/eurostat, 29 marzo
- FERNÁNDEZ COSTALES-MUÑOZ J. (2018), *Globalización, migraciones y expatriación de trabajadores. Los retos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social frente a las nuevas realidades de la movilidad laboral internacional*, Reus
- 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
- LLOBERA M. (2021), *La reforma del régimen español de desplazamiento transnacional de trabajadores: ¿qué ha cambiado tras el Real Decreto-Ley 7/2021*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, n. 151, pp. 111-140
- MANEIRO VÁZQUEZ Y. (2017), *Las normas conflictuales en el sistema de coordinación de regímenes de Seguridad Social*, en [*Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*](#), n. 132, pp. 249-282
- MARTÍN-POZUELO LÓPEZ Á. (2021), [*El desplazamiento de trabajadores realizado por ETTs. Breve comentario a la STJUE de 3 de junio de 2021 \(C-784/19, asunto Team Power Europe\)*](#), en *NET21*, n. 5, pp. 1-7
- MCGAURAN K. (2016), [*The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue. Four case studies on the use of letterbox companies and conduit entities to avoid labour laws, social premiums and corporate taxes*](#), ETUC
- MINISTRY OF ECONOMY AND INDUSTRY OF THE REPUBLIC OF BULGARIA, [*Taxes and social security and health insurance contributions related to employees*](#), en www.mi.government.bg, 26 marzo 2021
- PARRA GUTIÉRREZ J.P. (2022), *¿Un nuevo cuarteto de sentencias en el ámbito del desplazamiento de trabajadores?*, en *Trabajo y Derecho*, n. 86

- PWC (2022), [Romania. Individual – Other taxes](#), en [taxsummaries.pwc.com](#), 2 febrero
- RODRÍGUEZ SANZ DE GALEANO B. (2017), *Desplazamiento y Traslado de Trabajadores al Extranjero. Régimen Laboral y de Seguridad Social y Cuestiones de Competencia Judicial*, Aranzadi
- SEGURIDAD SOCIAL (2022), [Bases y tipos de cotización 2022](#), en [www.seg-social.es](#), 3 enero
- TACHE I. (2017), [Examining the Recent Changes to Tax and Social Security Legislation in Romania](#), en [Journal of Smart Economic Growth](#), vol. 2, n. 4, pp. 39-47
- VELÁZQUEZ M. (2021), *Los desplazamientos transnacionales de las personas trabajadoras: novedades y desafíos de la transposición de la Directiva 2018/957/UE al ordenamiento jurídico español*, en *Trabajo y Seguridad Social – CEF*, n. 461-462, pp. 73-97
- VOSS E. (2016), [Posting of Workers Directive – current situation and challenges](#), IP/A/EMPL/2016-07, European Parliament

Jurisprudencia TJUE

- [Conclusiones del Abogado General Sr. M. Campos Sánchez-Bordona, presentadas el 10 de diciembre de 2020](#), asunto C-784/19, “*Team Power Europe*” EOOD c. *Direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna*
- STJUE 3 junio 2021, asunto C-784/19, “*Team Power Europe*” EOOD c. *Direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna*

Normativa

- [RDL 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social \(LGSS\)](#)
- [Orden de 27 de enero de 1982 por la que se regula la situación asimilada a la de alta en el Régimen General de la Seguridad Social de los trabajadores trasladados al extranjero al servicio de Empresas españolas](#)

Normativa Europea

- [Decisión n. A2 de 12 de junio de 2009 relativa a la interpretación del artículo 12 del Reglamento \(CE\) n o 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la legislación aplicable a los trabajadores desplazados y a los trabajadores por cuenta propia que trabajen temporalmente fuera del Estado competente](#)

[Decisión n. 181 de 13 de diciembre de 2000, de la Comisión Administrativa, relativa a la interpretación del apartado 1 del art. 14, del apartado 1 del art. 14bis y de los apartados 1 y 2 del art. 14ter del Reglamento CEE 1408/71](#)

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.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternational.it.

