



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 16.5.2007  
COM(2007) 249 final

2007/0094 (COD)

Propuesta de

**DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales  
nacionales de terceros países**

(presentada por la Comisión)

{SEC(2007) 596}

{SEC(2007) 603}

{SEC(2007) 604}

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1) CONTEXTO DE LA PROPUESTA

- **Motivación y objetivos de la propuesta**

La presente propuesta forma parte del esfuerzo de la Unión Europea por elaborar una política general de inmigración. La Comisión tiene previsto presentar en septiembre de 2007 una primera propuesta relativa a la migración legal, conforme a su Plan de política de diciembre de 2005<sup>1</sup>.

Uno de los factores que fomentan la inmigración clandestina en la Unión Europea es la posibilidad de encontrar trabajo. La presente propuesta tiene por objeto limitar ese factor de atracción luchando contra el empleo de nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la Unión Europea. El objetivo consiste en garantizar, partiendo de las medidas vigentes en los Estados miembros, que todos ellos implanten sanciones similares contra los empresarios de tales nacionales de terceros países y las apliquen de manera efectiva.

La Comisión sugirió la adopción de esas medidas en su Comunicación de julio de 2006 sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países<sup>2</sup>. El Consejo Europeo aprobó la sugerencia en diciembre de 2006 e invitó a la Comisión a presentar propuestas.

- **Contexto general**

El empleo de residentes ilegales nacionales de terceros países (en lo sucesivo, el «empleo ilegal») es el resultado de la convergencia de la oferta que representan los inmigrantes en busca de unas condiciones de vida mejores y la demanda de empresarios dispuestos a aprovecharse de estos últimos para que realicen trabajos que suelen requerir escasas cualificaciones y estar mal remunerados. Huelga decir que la magnitud del fenómeno es difícil de cuantificar: según las estimaciones, el número de nacionales de terceros países residentes ilegales en la UE varía de 4,5 a 8 millones. El empleo ilegal se concentra en determinados sectores: la construcción, la agricultura, la limpieza, la hostelería y la restauración.

Por una parte, el empleo ilegal, que constituye un factor de atracción de la inmigración clandestina, ocasiona, al igual que el trabajo no declarado de ciudadanos de la UE, pérdidas para la hacienda pública, puede conducir a una disminución de los sueldos y a una degradación de las condiciones laborales, puede falsear la competencia entre empresas y deja a los trabajadores no declarados sin seguro de enfermedad y sin derechos a pensión, ambos supeditados al pago de cotizaciones. Por otra parte, los nacionales de terceros países que trabajan ilegalmente son tanto más vulnerables cuanto que, en caso de ser descubiertos, pueden ser devueltos a su país de origen.

---

<sup>1</sup> COM (2005) 669.

<sup>2</sup> COM (2006) 402.

La presente propuesta se refiere a la política de inmigración, y no a la política social ni a la política de empleo. Contempla sanciones contra los empresarios y no contra los trabajadores ilegales nacionales de terceros países (si bien la propuesta de Directiva presentada por la Comisión en 2005 sobre el retorno exige como norma general que los Estados miembros adopten decisiones relativas al retorno de los residentes ilegales nacionales de terceros países).

- **Disposiciones vigentes en el ámbito de la propuesta**

La Recomendación del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, sobre la armonización de los medios de lucha contra la inmigración y el empleo ilegales<sup>3</sup> proponía alentar a los empresarios que deseen contratar a extranjeros a verificar la regularidad de su situación en materia de residencia y de trabajo, e imponer sanciones a aquéllos que empleen a extranjeros desprovistos de la autorización necesaria. La Recomendación del Consejo de 27 de septiembre de 1996 relativa a la lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros estados<sup>4</sup> proponía, en concreto, que la contratación de nacionales de países terceros que no estuvieran en posesión de la necesaria autorización quedara prohibida y diera lugar a la imposición de sanciones de orden penal, administrativo o de ambos tipos. La presente propuesta se funda en dichas Recomendaciones, pues dispone que los Estados miembros prohíban el empleo ilegal, establezcan sanciones y obliguen a los empresarios a adoptar medidas preventivas y a realizar otros tipos de controles.

La política de la UE en materia de lucha contra la inmigración clandestina incluye disposiciones destinadas a luchar contra la trata y el tráfico ilícito de seres humanos a través de las fronteras. La Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra la trata de seres humanos<sup>5</sup> hace punible la trata de seres humanos con fines de explotación laboral o sexual y esboza sanciones. El empleo ilegal contemplado en la presente propuesta podría constituir asimismo un tipo de trata, delito más grave, si se dan las condiciones mencionadas en la Decisión marco, en particular, si se recurre a la coacción o el engaño para la explotación laboral. No obstante, la presente propuesta se refiere a las situaciones en las cuales no hay coacción ni engaño.

Una Directiva de 2002<sup>6</sup> y la Decisión marco que la acompaña<sup>7</sup> se refieren al tráfico de seres humanos: definen la infracción que constituye la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y contempla la aproximación de las sanciones. Si bien no puede excluirse que el empleo ilegal vaya asociado a una ayuda a la entrada y/o a la estancia, la presente propuesta se refiere asimismo a los empresarios que no guardan relación con la entrada ni la estancia de nacionales de terceros países empleados ilegalmente.

---

<sup>3</sup> DO C 5 de 10.1.1996, p. 1.

<sup>4</sup> DO C 304 de 14.10.1996, p. 1.

<sup>5</sup> DO L 203 de 1.8.2002, p. 1.

<sup>6</sup> DO L 328 de 5.12.2002, p. 17.

<sup>7</sup> DO L 328 de 5.12.2002, p. 1.

- **Coherencia con otras políticas y objetivos de la Unión**

El empleo de residentes ilegales nacionales de terceros países forma parte de la problemática más amplia del trabajo no declarado, es decir, toda actividad remunerada, legal en cuanto a su naturaleza, pero no declarada a las autoridades públicas<sup>8</sup>. El trabajo no declarado y los aspectos conexos afectan de igual modo a los ciudadanos de la UE y a los nacionales de terceros países. La Comisión tiene previsto presentar una comunicación al respecto en otoño de 2007.

Las medidas contempladas en la presente propuesta se ajustan y contribuyen a la política y las iniciativas comunitarias de prevención y lucha contra el fraude fiscal.

La presente propuesta respeta los derechos fundamentales. No perjudica los derechos de los nacionales de terceros países en calidad de trabajadores, como el derecho a afiliarse a un sindicato, a participar en los convenios colectivos y acogerse a ellos, y a beneficiarse de unas condiciones laborales conformes a las normas de higiene y seguridad. Cabe señalar que, con arreglo a la presente propuesta, los empresarios que comprueben los documentos presentados por posibles trabajadores no serán considerados infractores si, por ejemplo, dichos documentos resultaran ser falsos. Las sanciones penales se limitan a los casos graves y han de ser proporcionadas a la magnitud o a la gravedad de la infracción. Los datos personales que los empresarios y las autoridades habrán de manejar para aplicar la presente propuesta deberán tratarse de conformidad con la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales<sup>9</sup>.

## 2) CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO

- **Consulta de las partes interesadas**

### Métodos y principales sectores de consulta y perfil general de los consultados

Se celebraron reuniones con la CES y la UNICE/*Business Europe*. Se consultó a los Estados miembros a través del Comité sobre inmigración y asilo de la Comisión.

También se tuvieron presentes en la elaboración de la propuesta las contribuciones de representantes de los interlocutores sociales y de otras ONG en diversos seminarios y talleres. En el marco del estudio externo encargado por la Comisión en apoyo de la evaluación de impacto, se consultó de nuevo a los Estados miembros (incluidos los organismos de ejecución), sindicatos, organizaciones patronales y ONG, por medio de cuestionarios y entrevistas.

### Resumen de las respuestas y forma en que se han tomado en consideración

La Comisión tuvo presentes las observaciones formuladas en respuesta a su Comunicación de julio de 2006.

---

<sup>8</sup> COM (98) 219.

<sup>9</sup> DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

- **Obtención y utilización de asesoramiento técnico**

No fue necesario recurrir a asesoramiento técnico exterior.

- **Evaluación de impacto**

En la evaluación de impacto se estudiaron las opciones siguientes:

*Opción 1: statu quo.* Si bien es cierto que la mayoría de los Estados miembros (si no todos) ya cuentan con sanciones contra los empresarios y medidas preventivas, éstas no han resultado eficaces. Esta opción no permitiría crear unas condiciones iguales para todos y la situación podría incluso deteriorarse, puesto que las divergencias entre Estados miembros podrían acentuarse. El nivel de las sanciones vigentes podría resultar insuficiente para neutralizar las ventajas económicas del empleo ilegal. No se transmitiría ningún mensaje contundente a los empresarios, a los terceros países y a sus nacionales sobre la limitación de las lagunas que permiten eludir las sanciones.

*Opción 2: sanciones armonizadas en toda la UE contra los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países y obligación de los Estados miembros de velar por su aplicación (obligación de efectuar una serie de inspecciones en los lugares de trabajo).* Esta opción reduciría las disparidades entre las legislaciones y en su cumplimiento y favorecería la creación de unas condiciones iguales para todos. Se aumentaría el nivel mínimo de las sanciones contra los empresarios en varios Estados miembros, lo cual reforzaría su efecto disuasivo. Una mayor aplicación de la normativa probablemente permitiría reducir el empleo ilegal.

*Opción 3: medidas preventivas armonizadas; obligación común a los empresarios de toda la UE de hacer una copia de los documentos pertinentes (permiso de residencia) y de informar a los órganos nacionales competentes.* Esta opción reduciría el empleo ilegal, ya que el empresario sabría desde el principio del procedimiento de contratación si un posible trabajador está autorizado a trabajar. La carga adicional para los empresarios sería mínima. En efecto, varios Estados miembros ya obligan a los empresarios a comprobar los documentos que se les presentan. Esta opción favorecería la creación de unas condiciones iguales para todos, puesto que se aplicarían los mismos procedimientos en toda la UE, pero también podría favorecer la usurpación de identidad y la falsificación de documentos. Sería preciso garantizar la protección de los datos.

*Opción 4: sanciones contra los empresarios y medidas preventivas armonizadas (combinación de las opciones 2 y 3).* En esta opción, las repercusiones positivas de las opciones 2 y 3 se verían reforzadas mutuamente y se transmitiría un mensaje más claro en cuanto al compromiso de la UE en la lucha contra el empleo ilegal.

*Opción 5: campaña de sensibilización a escala de la UE sobre las consecuencias de la contratación de residentes ilegales nacionales de terceros países.* La aplicación de esta medida requeriría pocos recursos y podría tener un efecto positivo en el cumplimiento de la normativa, si bien sería leve y temporal y no conduciría a una disminución del empleo ilegal a medio o largo plazo, pues los empresarios ya tienen conocimiento de las consecuencias negativas de ese tipo de empleo.

*Opción 6: determinación e intercambio entre los Estados miembros de buenas*

*prácticas relativas a la aplicación de sanciones a los empresarios.* Todas las partes afectadas consideran que es necesario mejorar la ejecución, y esta opción permitiría incrementar la capacidad y, por ende, la eficacia de los organismos de ejecución. Sin embargo, los recursos necesarios para efectuar las inspecciones seguirían dependiendo de los Estados miembros. Esta opción contribuiría escasamente a la creación de unas condiciones iguales para todos, puesto que las disparidades de las sanciones y las medidas preventivas se mantendrían e incluso podrían acrecentarse.

La comparación de las distintas opciones y de sus repercusiones y el análisis de los puntos de vista de los Estados miembros y las partes afectadas ponen de manifiesto que la línea que debe favorecerse es una combinación de las opciones 4 y 6. Las medidas propuestas deberían acompañarse de campañas de sensibilización dirigidas a los empresarios (sobre todo a los particulares y las pequeñas y medianas empresas). La presente propuesta refleja la opción 4, mientras que la opción 6 y las campañas de sensibilización complementarias quedan recogidas en el documento de trabajo de la Comisión que la acompaña.

### 3) ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

- **Resumen de la acción propuesta**

La propuesta establece una prohibición general del empleo de residentes ilegales nacionales de terceros países. Propone castigar las infracciones mediante sanciones (que pueden ser de carácter administrativo) consistentes en multas, que, en el caso de las empresas, podrían ser de otro tipo, como la exclusión de la percepción de subvenciones públicas y la recuperación de éstas. En los casos graves podrían imponerse sanciones penales.

Para garantizar la eficacia de esa prohibición, se exigiría a los empresarios que efectuaran determinadas comprobaciones antes de contratar a nacionales de terceros países, se simplificaría el procedimiento de presentación de denuncias y se impondría a los Estados miembros la obligación de realizar una serie de inspecciones.

Las sanciones más severas y las obligaciones de ejecución más estrictas contempladas en la presente propuesta por lo que se refiere al empleo de residentes ilegales nacionales de terceros países respecto a las que se aplican en virtud de los instrumentos comunitarios vigentes, en particular en el contexto de la prestación de servicios por parte de ciudadanos de la UE y de residentes legales nacionales de terceros países, resultan justificadas a la luz del objetivo de la presente Directiva y no son discriminatorias respecto al estatuto diferente de los residentes ilegales nacionales de terceros países.

- **Base jurídica**

Las disposiciones de la presente propuesta tienen por objeto reducir la inmigración clandestina en la UE. Por consiguiente, la base jurídica apropiada es el artículo 63, apartado 3, letra b), del Tratado CE.

Esta base jurídica no cubre las medidas relativas a los nacionales de terceros países residentes legales en la UE que trabajan contraviniendo su estatuto de residencia, por ejemplo los estudiantes de terceros países que trabajan más horas de las permitidas. Por consiguiente, la presente propuesta no abarca las situaciones de ese tipo, que, no

obstante, sería importante atajar con objeto de reducir el factor de atracción que representa la posibilidad de trabajar.

- **Principio de subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad se aplica en la medida en que el ámbito de la propuesta no es competencia exclusiva de la Comunidad.

Los objetivos de la propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros por los motivos siguientes:

Si los Estados miembros actúan separadamente, cabe el riesgo de que la intensidad de las sanciones y el grado de aplicación varíen considerablemente de uno a otro, lo cual podría falsear la competencia en el mercado único y provocar desplazamientos secundarios de residentes ilegales nacionales de terceros países hacia los Estados miembros donde las sanciones y la aplicación sean más laxas.

La actuación comunitaria permitirá alcanzar mejor los objetivos de la propuesta por las razones que se exponen a continuación:

En un espacio sin fronteras interiores, las medidas de lucha contra la inmigración clandestina han de adoptarse de forma conjunta y no sólo por lo que respecta a las fronteras comunes, sino también a la reducción de los factores de atracción. Una intervención comunitaria permitirá limitar con mayor eficacia el factor de atracción que constituye la posibilidad de trabajar. El establecimiento de un nivel mínimo común de sanciones imponibles a los empresarios hará que: 1) todos los Estados miembros apliquen sanciones suficientemente estrictas para tener un efecto disuasivo; 2) la divergencia de las sanciones sea suficientemente escasa para no generar desplazamientos secundarios de residentes ilegales nacionales de terceros países; 3) se creen unas condiciones iguales para todas las empresas de la UE.

La propuesta contempla únicamente un grado mínimo de armonización.

Por tanto, la propuesta se atiene al principio de subsidiariedad.

- **Principio de proporcionalidad**

La propuesta se ajusta al principio de proporcionalidad por los motivos que se exponen a continuación.

La medida elegida es una directiva, lo cual deja a los Estados miembros un elevado margen de flexibilidad en la aplicación. Con arreglo al artículo 63, penúltimo párrafo, del Tratado CE, los Estados miembros pueden mantener o introducir disposiciones distintas de las establecidas en la Directiva si son compatibles con el Tratado y con los acuerdos internacionales.

En el marco de la aplicación de la Directiva, la elaboración de la estrategia de ejecución requerida y la realización del número mínimo de inspecciones exigidas pueden suponer una carga financiera y administrativa suplementaria para las administraciones nacionales y regionales de los Estados miembros. Además, el posible aumento del número de procedimientos administrativos y penales podría representar otra carga adicional para dichas administraciones. No obstante, tales cargas se limitarán a las medidas necesarias para garantizar la eficacia de la propuesta.

Las cargas impuestas a los agentes económicos se limitarán a las comprobaciones que habrán de realizar antes de contratar a nacionales de terceros países, a la información que habrán de facilitar a las autoridades competentes y a la obligación de mantener un registro. Estas cargas son proporcionadas respecto al objetivo de la propuesta.

- **Instrumentos elegidos**

Instrumento propuesto: Directiva.

No serían adecuados otros medios por los motivos que se exponen a continuación.

La Directiva es el instrumento idóneo para esta intervención, pues establece unas normas vinculantes mínimas y deja a los Estados miembros un margen de flexibilidad para incorporarlas en la legislación y las medidas de ejecución nacionales.

#### 4) **REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS**

La propuesta no tiene repercusión alguna en el presupuesto de la UE.

5)

- **Cláusula de reexamen/revisión/expiración**

La propuesta contiene una cláusula de revisión.

- **Tabla de correspondencias**

Los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión el texto de las disposiciones nacionales de transposición de la Directiva y un cuadro de correspondencias entre dichas disposiciones y la Directiva.

- **Explicación detallada de la propuesta**

#### Artículos 1 y 2

La presente propuesta no se aplica a los ciudadanos de la UE, incluidos aquéllos cuyo derecho a trabajar en un Estado miembro determinado esté limitado por disposiciones transitorias.

La definición del término «empresario» incluye no sólo las personas físicas o jurídicas que contratan a otras personas en el marco de actividades económicas, sino también los particulares que contraten, por ejemplo, personal de limpieza, pues, tratándose de reducir el factor de atracción que constituye el empleo ilegal, no tendría sentido excluir a los particulares que contratan personal.

#### Artículo 3

La disposición principal de la propuesta es la prohibición general del empleo de nacionales de terceros países que no tengan derecho a residir en la UE.

#### Artículos 4 y 5

Antes de contratar a nacionales de terceros países, los empresarios deberán comprobar que disponen de un permiso de residencia o una autorización equivalente. Además, las empresas y las personas jurídicas (como las asociaciones sin fines de lucro registradas) tendrán la obligación de informar a las autoridades nacionales competentes. Los empresarios que puedan demostrar que han cumplido esas obligaciones no podrán ser sancionados.

No es razonable exigir a los empresarios que detecten los documentos falsificados. En su Comunicación de julio de 2006, la Comisión señaló que se elaborarían unas directrices comunes sobre normas mínimas de seguridad, en particular, en relación con los procedimientos de expedición de documentos como los permisos de residencia. Sin embargo, se considerará responsables a los empresarios que acepten documentos a todas luces falsos (por ejemplo, un documento con una fotografía que no corresponda en absoluto al posible trabajador o un documento manifiestamente falsificado).

#### Artículo 6

Las infracciones cometidas por los empresarios serán punibles con sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas, que podrán ser de carácter administrativo. Las sanciones impuestas incluirán multas y el pago de los costes de repatriación de los nacionales de terceros países.

No se impondrán sanciones a los nacionales de terceros países afectados en virtud de la presente propuesta. La Comisión presentó otra propuesta de Directiva<sup>10</sup> que, por regla general, exige de los Estados miembros la adopción de una decisión de retorno de todo residente ilegal nacional de un tercer país.

---

<sup>10</sup> COM (2005) 391.

## Artículo 7

Los empresarios deberán abonar a los residentes ilegales nacionales de terceros países toda remuneración pendiente y los Estados miembros deberán instaurar mecanismos para garantizar que los nacionales de terceros países perciban todos los atrasos, incluso si ya han abandonado su territorio.

## Artículo 8

La propuesta contempla otras medidas aplicables a las empresas, como la exclusión del disfrute de ayudas o subvenciones públicas (incluidos los fondos de la UE administrados por los Estados miembros) y de la participación en licitaciones públicas. También sería posible proceder a la recuperación de las subvenciones públicas concedidas al empresario durante los 12 meses anteriores, incluidos los fondos de la UE administrados por los Estados miembros. El Reglamento financiero recoge esa posibilidad por lo que se refiere a los fondos de la UE administrados directamente por la Comisión.

## Artículo 9

En la medida en que las sanciones económicas no puedan imponerse a un subcontratista, deberán percibirse de otros contratistas de la cadena de subcontratación, incluido el contratista principal.

## Artículos 10 y 11

Las multas y otras medidas administrativas pueden no ser suficientes para disuadir a algunos empresarios. Así pues, se exigirá de los Estados miembros que contemplen sanciones penales para cuatro tipos de casos graves: las infracciones reiteradas, el empleo de un gran número de nacionales de terceros países, la aplicación de condiciones laborales particularmente abusivas y las situaciones en que el empresario sepa que el trabajador es víctima de la trata de seres humanos. Con objeto de garantizar que únicamente puedan imponerse sanciones penales sobre todo a los particulares en los casos graves, las infracciones reiteradas sólo se considerarán delito si se trata de la tercera infracción cometida en dos años.

## Artículos 12 y 13

Los Estados miembros deberán velar por que las personas jurídicas puedan considerarse responsables de delito. No se precisa si la responsabilidad de las personas jurídicas ha de ser penal. Por consiguiente, los Estados miembros que no reconocen la responsabilidad penal de las personas jurídicas no tendrán obligación de modificar sus regímenes.

## Artículo 14

Con objeto de mejorar el cumplimiento de la normativa, deberán instaurarse mecanismos para que los nacionales de terceros países puedan presentar denuncias directamente o a través de terceros designados. Estos terceros deberán estar protegidos frente a posibles sanciones en virtud de las normas que prohíben la ayuda a la entrada y a la estancia irregulares. Las organizaciones sindicales y las ONG subrayaron la necesidad de tal disposición.

Se proponen medidas complementarias para proteger a los nacionales de terceros países en caso de condiciones laborales especialmente abusivas que generen una responsabilidad penal. En primer lugar, las personas que colaboren en los procedimientos deberán gozar de la misma posibilidad de recibir un permiso de residencia temporal que contempla el Derecho comunitario para las víctimas de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades. En segundo lugar, deberá aplazarse su retorno hasta que hayan recibido efectivamente las remuneraciones pendientes.

#### Artículo 15

Los Estados miembros deberán efectuar una serie de controles sobre la base de un análisis de riesgo.

Propuesta de

**DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países**

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 63, apartado 3, letra b),

Vista la propuesta de la Comisión<sup>11</sup>,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo<sup>12</sup>,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones<sup>13</sup>,

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado<sup>14</sup>,

Considerando lo siguiente:

- (1) En la reunión celebrada los días 14 y 15 de diciembre de 2006, el Consejo Europeo acordó estrechar la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la lucha contra la inmigración clandestina y reconoció, en particular, que las medidas contra el empleo ilegal debían intensificarse en los Estados miembros y la Unión Europea.
- (2) La posibilidad de encontrar trabajo en la UE sin poseer el estatuto legal exigido es uno de los principales factores de atracción de la inmigración clandestina en la UE. Así pues, la lucha contra la inmigración clandestina y la residencia ilegal debe incluir medidas que atajen ese factor de atracción.
- (3) Tales medidas deben centrarse en la prohibición general del empleo de nacionales de terceros países que no tengan derecho a residir en la Unión Europea, y en la imposición de sanciones a los empresarios que no la respeten.
- (4) Procede excluir del ámbito de aplicación de estas disposiciones a los nacionales de terceros países que no sean residentes ilegales, como los familiares de ciudadanos de la Unión Europea que ejerzan su derecho a la libre circulación en la Comunidad y aquéllos que, en virtud de acuerdos entre la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los países de origen de dichos nacionales, por otra parte, gocen de

---

<sup>11</sup> DO C [...] de [...], p. [...].

<sup>12</sup> DO C [...] de [...], p. [...].

<sup>13</sup> DO C [...] de [...], p. [...].

<sup>14</sup> DO C [...] de [...], p. [...].

derechos en materia de libre circulación equivalentes a los de los ciudadanos de la Unión. Quedan también excluidos los nacionales de terceros países que se encuentren en una situación al amparo del Derecho comunitario, como aquéllos que estén trabajando legalmente en un Estado miembro y sean destinados por un contratista a otro Estado miembro en el marco de una prestación de servicios.

- (5) A fin de evitar el empleo de residentes ilegales nacionales de terceros países, antes de contratar a nacionales de terceros países, incluso cuando sea con la intención de destinarlos a otro Estado miembro en el marco de una prestación de servicios, los empresarios deberían tener la obligación de comprobar que dichos nacionales disponen de un permiso de residencia u otra autorización equivalente válida durante el período de trabajo. La obligación de los empresarios debería limitarse a comprobar que los documentos presentados no son manifiestamente falsos, por ejemplo, que no llevan una fotografía que a todas luces no es la de la persona en cuestión. Con objeto de que los Estados miembros puedan, en particular, detectar la existencia de documentos falsificados, las empresas y las personas jurídicas deberían tener asimismo la obligación de comunicar a las autoridades competentes la contratación de nacionales de terceros países.
- (6) Los empresarios que cumplan las obligaciones establecidas en la presente Directiva no deberían considerarse responsables por haber contratado a residentes ilegales nacionales de terceros países, en particular, si la autoridad competente descubre posteriormente que la documentación presentada por un trabajador es falsa o se ha empleado de forma ilícita.
- (7) Los Estados miembros deberían establecer sanciones adecuadas para aplicar la prohibición general y prevenir las infracciones. Tales medidas deberían incluir sanciones financieras y contribuciones a los gastos de repatriación de los residentes ilegales nacionales de terceros países.
- (8) Debería exigirse al empresario en todos los casos el abono a los nacionales de terceros países de la remuneración pendiente por el trabajo efectuado y el pago de las cotizaciones sociales e impuestos debidos.
- (9) Los Estados miembros deberían instaurar mecanismos para que puedan presentarse reclamaciones y para garantizar que los importes recuperados de las remuneraciones pendientes se abonen a los nacionales de terceros países a quienes corresponda.
- (10) Los Estados miembros deberían disponer lo necesario para que se presuponga una duración de la relación laboral de al menos seis meses, de modo que la carga de la prueba recaiga en el empresario por lo que respecta al menos a un determinado período.
- (11) Los Estados miembros deberían contemplar la posibilidad de aplicar otras sanciones a las empresas, como la exclusión del derecho a recibir prestaciones, ayudas o subvenciones públicas, incluidas las subvenciones agrícolas, la exclusión de las licitaciones públicas y la devolución de las prestaciones, ayudas o subvenciones públicas ya concedidas, incluidos los fondos de la UE administrados por los Estados miembros.

- (12) La presente Directiva, y en particular sus artículos 8, 11 y 13, deberían aplicarse sin perjuicio de las disposiciones del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas<sup>15</sup>.
- (13) Habida cuenta del frecuente recurso a la subcontratación en algunos de los sectores afectados, es preciso velar por que todas las empresas de la cadena de subcontratación se consideren codeudoras solidarias de las sanciones financieras impuestas a un empresario situado al final de la cadena que haya contratado a residentes ilegales nacionales de terceros países.
- (14) La experiencia ha puesto de manifiesto que los regímenes de sanciones vigentes resultan insuficientes para garantizar el pleno respeto de las prohibiciones relativas al empleo de residentes ilegales nacionales de terceros países, entre otros motivos porque probablemente las sanciones administrativas no bastan para disuadir a determinados empresarios poco escrupulosos. El respeto de las normas puede y debe favorecerse gracias a la aplicación de sanciones penales.
- (15) Así pues, para garantizar la plena eficacia de la prohibición general, es preciso aplicar sanciones más disuasivas en los casos graves, como son las infracciones reiteradas, el empleo ilegal de un número considerable de nacionales de terceros países, las condiciones laborales especialmente abusivas y las situaciones en que el empresario sabe que el trabajador es víctima de la trata de seres humanos. Debería considerarse que las condiciones laborales son especialmente abusivas cuando las condiciones salariales o laborales, en particular, las que afectan a la salud y la seguridad de los trabajadores, difieran de manera significativa de las de los trabajadores empleados legalmente.
- (16) Por consiguiente, en todos los casos que se consideren graves con arreglo a la presente Directiva, si la infracción es intencionada, debería constituir un delito en toda la Comunidad, y ello sin perjuicio de la aplicación de la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos<sup>16</sup>.
- (17) Los delitos deberían castigarse con sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasivas, que deberían aplicarse asimismo a las personas jurídicas en toda la Comunidad, pues muchos empresarios son personas jurídicas.
- (18) Con objeto de mejorar el cumplimiento de la normativa, deberían instaurarse mecanismos eficaces para que los nacionales de terceros países afectados puedan presentar denuncias directamente o a través de terceros designados, como organizaciones sindicales o de otra índole. Los terceros designados que intervengan en la presentación de denuncias deberían estar protegidos frente a posibles sanciones en virtud de las normas que prohíben la ayuda a la estancia irregular.
- (19) Para completar los mecanismos de denuncia, los Estados miembros deberían conceder a los nacionales de terceros países que hayan estado sometidos a condiciones laborales

---

<sup>15</sup> DO L 248 de 19.9.2002, p. 1. Reglamento modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 1995/2006, de 13 de diciembre de 2006 (DO L 390 de 30.12.2006, p. 1).

<sup>16</sup> DO L 203 de 1.8.2002, p. 1.

especialmente abusivas y que colaboren en las acciones penales incoadas contra el empresario un permiso de residencia de una duración limitada, vinculada a la duración del procedimiento nacional correspondiente. Dichos permisos deberían concederse en las mismas condiciones que los que se otorgan en virtud de la Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes<sup>17</sup>.

- (20) Con objeto de garantizar un grado de ejecución suficiente y de evitar divergencias significativas entre los Estados miembros, debería someterse a inspección un determinado porcentaje de las empresas establecidas en cada Estado miembro.
- (21) Todo tratamiento de datos personales efectuado en el marco de la aplicación de la presente Directiva debería ajustarse a lo dispuesto en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos<sup>18</sup>.
- (22) Dado que el objetivo de la presente Directiva, es decir, luchar contra la inmigración clandestina atajando el factor de atracción que constituye la posibilidad de trabajar, no puede alcanzarse de manera suficiente si los Estados miembros actúan separadamente y, por consiguiente, puede lograrse mejor, debido a la dimensión y a los efectos de la acción, a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas con arreglo al principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado. Conforme al principio de proporcionalidad contemplado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar ese objetivo.
- (23) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y los principios reconocidos, en particular, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En concreto, debe aplicarse respetando la libertad de empresa, los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, y los principios de legalidad y proporcionalidad de los delitos y las penas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16, 20, 21, 47 y 49 de la Carta.
- (24) Con arreglo a los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca, anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Directiva y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

---

<sup>17</sup> DO L 261 de 6.8.2004, p. 19.

<sup>18</sup> DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

*Artículo 1*  
*Objeto y ámbito de aplicación*

1. La presente Directiva establece sanciones y medidas comunes aplicables en los Estados miembros a los empresarios de nacionales de terceros países que residan ilegalmente en el territorio de los Estados miembros, con el fin de luchar contra la inmigración clandestina.

*Artículo 2*  
*Definiciones*

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- a) «nacional de un tercer país», toda persona que no sea ciudadana de la Unión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17, apartado 1, del Tratado CE;
- b) «empleo», el ejercicio de actividades remuneradas por cuenta y bajo la dirección de otra persona;
- c) «residente ilegal», todo nacional de un tercer país que permanezca en el territorio de un Estado miembro y no cumpla, o haya dejado de cumplir, las condiciones necesarias para poder permanecer o residir en dicho Estado miembro;
- d) «empleo ilegal», la contratación de un nacional de un tercer país que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro;
- e) «empresario», toda persona, incluidas las personas jurídicas, por cuenta y bajo la dirección de la cual un nacional de un tercer país ejerza actividades remuneradas;
- f) «subcontratista», una persona física o jurídica a quien se encomiende la ejecución parcial o total de las obligaciones contempladas en un contrato anterior.

*Artículo 3*  
*Prohibición del empleo ilegal*

Los Estados miembros prohibirán el empleo de residentes ilegales nacionales de terceros países.

El incumplimiento de esta prohibición será objeto de las sanciones y medidas establecidas en la presente Directiva.

*Artículo 4*  
*Obligaciones de los empresarios*

1. Los Estados miembros obligarán a los empresarios a:

- a) exigir a los nacionales de terceros países la presentación de un permiso u otra autorización de residencia válido durante el período de empleo considerado;
  - b) hacer una copia del permiso u otra autorización de residencia o guardar registro de su contenido antes de que comience el período de empleo;
  - c) mantener dichas copias o registros a disposición de las autoridades competentes de los Estados miembros, al menos durante el período de empleo, para una posible inspección.
2. Los Estados miembros obligarán a los empresarios que intervengan en actividades económicas o actúen como personas jurídicas a comunicar a las autoridades competentes designadas por los Estados miembros, en el plazo máximo de una semana, tanto el inicio como el fin de la contratación de un nacional de un tercer país.
  3. Los Estados miembros velarán por que se considere que los empresarios han cumplido la obligación contemplada en el apartado 1, letra a), salvo que el documento presentado como permiso o autorización de residencia sea manifiestamente falso.

#### *Artículo 5*

##### *Consecuencias del cumplimiento de las obligaciones de los empresarios*

Los Estados miembros velarán por que los empresarios que puedan demostrar el cumplimiento de las obligaciones recogidas en el artículo 4 no sean considerados responsables de contravenir lo dispuesto en el artículo 3.

#### *Artículo 6*

##### *Sanciones económicas*

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que toda infracción de lo dispuesto en el artículo 3 sea punible con la aplicación de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas a los empresarios en cuestión.
2. Las sanciones impuestas en caso de infracción del artículo 3 incluirán:
  - a) sanciones económicas por cada nacional de un tercer país empleado ilegalmente;
  - b) el pago de los gastos de retorno de cada nacional de un tercer país empleado ilegalmente en relación con el cual se lleve a cabo un procedimiento de retorno.

#### *Artículo 7*

##### *Pago de atrasos por parte de los empresarios*

1. Los Estados miembros garantizarán que, por cada infracción a lo dispuesto en el artículo 3, el empresario responsable abone:

- a) toda remuneración pendiente al nacional de un tercer país empleado ilegalmente;
  - b) todas las cotizaciones sociales e impuestos debidos, incluidas las multas administrativas correspondientes.
2. A efectos de la aplicación de lo dispuesto en el apartado 1, letra a), los Estados miembros:
- a) adoptarán mecanismos para garantizar que los trámites necesarios para el cobro de las remuneraciones pendientes se inicien automáticamente, sin necesidad de que los nacionales de terceros países presenten una solicitud;
  - b) presupondrán que la relación laboral ha durado al menos seis meses, salvo que el empresario demuestre lo contrario.
3. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los nacionales de terceros países empleados ilegalmente cobren todos los atrasos percibidos en virtud del apartado 1, letra a), incluso si han abandonado el territorio de forma voluntaria o forzosa.
4. Por lo que se refiere a los delitos contemplados en el artículo 10, apartado 1, letra c), los Estados miembros dispondrán lo necesario para garantizar el aplazamiento de la ejecución de toda decisión de retorno hasta que el nacional de un tercer país afectado haya cobrado todas las remuneraciones pendientes percibidas en virtud del apartado 1, letra a).

*Artículo 8*  
*Otras medidas*

Los Estados miembros dispondrán lo necesario para garantizar que los empresarios que intervengan en actividades económicas también puedan, en su caso, ser objeto de las medidas siguientes:

- a) exclusión del derecho a recibir prestaciones, ayudas o subvenciones públicas durante un período máximo de 5 años;
- b) exclusión de la participación en licitaciones públicas durante un período máximo de 5 años;
- c) devolución de las prestaciones, ayudas o subvenciones públicas, incluidos los fondos de la UE administrados por los Estados miembros, concedidas al empresario en los 12 meses anteriores a la comprobación del empleo ilegal;
- d) cierre provisional o definitivo de los establecimientos empleados en la infracción.

*Artículo 9*  
*Subcontratación*

1. Si el empresario es un subcontratista, los Estados miembros velarán por que el contratista principal y todos los subcontratistas intermediarios sean deudores de:
  - a) toda sanción impuesta en virtud del artículo 6;
  - b) todo atraso debido en virtud del artículo 7.
2. Sin perjuicio de las disposiciones legislativas nacionales relativas al derecho de repetición, el contratista principal y todos los subcontratistas intermediarios se considerarán codeudores solidarios por lo que se refiere a lo dispuesto en el apartado 1.

*Artículo 10*  
*Delito*

1. Todos los Estados miembros velarán por que la infracción contemplada en el artículo 3, si es intencionada, constituya un delito en las circunstancias siguientes:
  - a) el empresario perpetúa o reitera la infracción después de que las autoridades u órganos jurisdiccionales nacionales competentes hayan considerado en dos ocasiones en el plazo de dos años que infringía lo dispuesto en el artículo 3;
  - b) la infracción se refiere a un número considerable de nacionales de terceros países empleados ilegalmente, es decir, si se trata de cuatro o más;
  - c) la infracción se acompaña de unas condiciones laborales particularmente abusivas, por ejemplo, que difieran de manera significativa de las condiciones laborales de los trabajadores empleados legalmente;
  - d) el empresario hace uso del trabajo o los servicios de una persona sabiendo que es víctima de la trata de seres humanos.
2. Los Estados miembros se asegurarán de que la participación en los actos a los que se hace referencia en el apartado 1 o la instigación a ellos son constitutivas de delito.

*Artículo 11*  
*Sanciones del delito*

1. Los Estados miembros velarán por que el delito contemplado en el artículo 10 sea punible mediante sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasivas.
2. Las sanciones penales a que se refiere el presente artículo podrán acompañarse de otras sanciones o medidas, en particular las contempladas en los artículos 6, 7 y 8, y de la publicación de la resolución judicial relativa a la condena o las sanciones o medidas impuestas.

*Artículo 12*  
*Responsabilidad de las personas jurídicas*

1. Los Estados miembros velarán por que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables del delito contemplado en el artículo 10, si ha sido cometido por su cuenta, por una persona que actúe de forma individual o como miembro de un órgano de la persona jurídica, que ejerza un cargo directivo en la misma, es decir, que disponga de:
  - a) poder de representación de la persona jurídica, o
  - b) autoridad para adoptar decisiones en nombre de la persona jurídica, o
  - c) autoridad para ejercer el control en la persona jurídica.
2. Los Estados miembros se asegurarán asimismo de que una persona jurídica pueda considerarse responsable cuando la falta de supervisión o control por parte de una persona contemplada en el apartado 1 haya permitido que una persona sujeta a la autoridad de dicha persona jurídica cometa, por cuenta de ésta, el delito recogido en el artículo 10.
3. La responsabilidad de una persona jurídica en virtud de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 no excluirá las diligencias penales contra las personas físicas que cometan el delito contemplado en el artículo 10, inciten a cometerlo o participen en el mismo.

*Artículo 13*  
*Sanciones imponibles a las personas jurídicas*

Los Estados miembros velarán por que a las personas jurídicas consideradas responsables del delito recogido en el artículo 10 les sean impuestas sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas, que incluirán multas de carácter penal o administrativo, y podrán incluir otras sanciones tales como:

- a) la exclusión del disfrute de prestaciones o ayudas públicas;
- b) la exclusión de la participación en licitaciones públicas durante un período máximo de 5 años;
- c) la prohibición temporal o permanente de ejercer actividades agrícolas, industriales o mercantiles;
- d) la vigilancia judicial;
- e) la disolución judicial.

*Artículo 14*  
*Simplificación de las denuncias*

1. Los Estados miembros deberán instaurar mecanismos eficaces para que los nacionales de terceros países empleados ilegalmente puedan denunciar a sus empresarios, directamente o a través de terceros designados.
2. Los Estados miembros no impondrán ninguna sanción por facilitación de la estancia irregular a los terceros designados que ayuden a nacionales de terceros países a presentar denuncias.
3. En relación con los delitos contemplados en el artículo 10, apartado 1, letra c), los Estados miembros expedirán, en las condiciones establecidas en los artículos 4 a 15 de la Directiva 2004/81/CE, permisos de residencia de una duración limitada, vinculada a la duración del procedimiento nacional correspondiente, a los nacionales de terceros países que estén o hayan estado sometidos a condiciones laborales abusivas y que colaboren en las acciones incoadas contra el empresario de que se trate.

*Artículo 15*  
*Inspecciones*

1. Los Estados miembros velarán por que, todos los años, al menos el 10 % de las empresas establecidas en su territorio sean objeto de inspecciones destinadas a controlar el empleo de residentes ilegales nacionales de terceros países.
2. La selección de las empresas que vayan a inspeccionarse se fundará en una evaluación de riesgo realizada por las autoridades competentes de los Estados miembros, que tendrá presentes diversos factores, como el sector de actividad de las empresas y los antecedentes de infracción.

*Artículo 16*  
*Informes*

Los Estados miembros remitirán a la Comisión en [*tres años después de la fecha mencionada en el artículo 17*] como máximo, y cada tres años a partir de dicha fecha, un informe sobre la aplicación de la presente Directiva, que recogerá el número de inspecciones realizadas con arreglo al artículo 15, los resultados de las mismas e información relativa a las medidas adoptadas en virtud del artículo 8.

Sobre la base de esos documentos, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo.

*Artículo 17*  
*Transposición*

1. Los Estados miembros aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la presente Directiva antes del [*24 meses después de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea*].

Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones, así como una tabla de correspondencias entre éstas y la presente Directiva.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

*Artículo 18*  
*Entrada en vigor*

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

*Artículo 19*  
*Destinatarios*

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el [...]

*Por el Parlamento Europeo*  
*El Presidente*

*Por el Consejo*  
*El Presidente*