

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios»**

[COM(2012) 131 final — 2012/0061 (COD)]

(2012/C 351/13)

Ponente: **Thomas JANSON**

El 18 de abril de 2012, el Parlamento Europeo, y el 25 de abril de 2012, el Consejo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios»

COM(2012) 131 final — 2012/0061 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 19 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 219 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones, el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y propuestas

1.1 La propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores es una de las propuestas que pretenden, por una parte, reforzar las normas sobre el desplazamiento de los trabajadores y, por otra, codificar la legislación vigente que rige el derecho de adoptar medidas colectivas en situaciones transfronterizas. Estas propuestas constituyen la respuesta al debate surgido tras las sentencias del Tribunal de Justicia (Viking-Line, Laval, Ruffert y Luxemburgo) sobre el equilibrio entre los derechos sociales y las libertades económicas.

1.2 En dos dictámenes, el CESE ha instado a reforzar las normas relativas al desplazamiento de los trabajadores, mediante, entre otras, la aclaración y mejora de las disposiciones de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, y la mejora de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros. El CESE acoge con satisfacción la intención de la propuesta de la Comisión de elaborar una Directiva de aplicación, y resalta la importancia de garantizar la protección de los trabajadores desplazados, respetar los diferentes modelos de mercado laboral de los Estados miembros y poner freno al *dumping* social y a la competencia desleal. Por tanto, el CESE considera que la UE debe poner más énfasis en los aspectos sociales.

1.3 El CESE valora positivamente la intención de garantizar el cumplimiento de la Directiva actual, haciendo hincapié en una mejor aplicación y en una cooperación administrativa eficaz entre los Estados miembros. La Directiva original desempeña un papel esencial al promover un clima de competencia leal entre todos los prestadores de servicios (incluidos los de otros Estados miembros), pues garantiza tanto un marco equitativo como seguridad jurídica a los prestadores o usuarios de los servicios y a los trabajadores desplazados para prestarlos.

1.4 El Comité considera importante que la propuesta garantice la protección de los trabajadores desplazados y respete la diversidad de los modelos de mercado laboral de cada Estado miembro sin dejar de fomentar, al mismo tiempo, las posibilidades de comercio transfronterizo, en particular, evitando los costes administrativos innecesarios.

1.5 A fin de impulsar la prestación transnacional de servicios en un clima de competencia equitativa, es importante que las condiciones laborales mínimas fijadas por las legislaciones y los convenios colectivos nacionales sean las mismas.

1.6 Los elementos descritos en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva no deben constituir una lista exhaustiva, sino que deben utilizarse como parte de una valoración general en la que se tengan en cuenta todos los factores relevantes.

1.7 La Directiva debe garantizar un mayor respeto por la autonomía de los interlocutores sociales y por el papel que desempeñan en los diferentes modelos de mercado laboral. El CESE recuerda a los Estados miembros las responsabilidades a la hora de garantizar unos controles eficaces y considera muy importante que se revise la lista de medidas una vez transcurridos tres años.

1.8 Para proteger los derechos de los trabajadores, los Estados miembros deberían obligar a los proveedores de servicios extranjeros a que designen una persona de contacto con las facultades necesarias para negociar en nombre de la empresa; el artículo 11, apartado 3 deberá garantizar a los sindicatos y otras organizaciones del país de acogida la posibilidad de defender los derechos de los trabajadores desplazados de conformidad con las prácticas nacionales.

1.9 El CESE considera que la propuesta sobre «responsabilidad solidaria» en situaciones de subcontratación es un elemento fundamental de la Directiva presentada ya que prevé la protección de los trabajadores en el sector donde la subcontratación está más generalizada, al tiempo que tiene en cuenta la necesidad de los empresarios de saber con seguridad cuáles son sus responsabilidades. No obstante, el CESE subraya que la propuesta debería respetar los sistemas de responsabilidad vigentes en los Estados miembros. El CESE recomienda encarecidamente a los Estados miembros que no posean sistemas de este tipo introducirlos tras haber consultado a los interlocutores sociales. No obstante, el CESE insta a la Comisión a que, junto con los interlocutores sociales, ofrezca una definición más precisa de «diligencia debida», tal y como se ha hecho en algunos Estados miembros. El CESE entiende que, sin perjuicio del diálogo social a nivel nacional, el concepto de «diligencia debida» significa que las empresas que realicen comprobaciones y controles adecuados de los subcontratistas no deberían considerarse responsables.

## 2. Esencia de la propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores forma parte de un paquete de propuestas. Junto con la Directiva relativa a la garantía de cumplimiento, la Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento que codifica la legislación vigente por la que se rige el derecho de adoptar medidas colectivas en situaciones transfronterizas<sup>(1)</sup>. La Comisión afirma que el propósito de ambas propuestas es crear más y mejores empleos y aumentar la competitividad de la UE, actualizando y mejorando el mercado único sin poner en peligro los derechos de los trabajadores.

2.2 La propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores incluye lo siguiente:

- El capítulo I establece el marco para evitar los abusos y la elusión. Las propuestas incluyen disposiciones a fin de determinar si una empresa verdaderamente lleva a cabo actividades fundamentales y no puramente administrativas o de gestión interna. Se ofrece una descripción indicativa de los elementos constituyentes del concepto de desplazamiento para la prestación de servicios, así como de los criterios que determinan lo que constituye el establecimiento real de un proveedor de servicios en un Estado miembro. Todo esto está previsto para evitar desplazamientos falsos o empresas ficticias.
- El capítulo II establece las normas del acceso a la información, esto es, las necesidades de información de los empleados y empresas en relación con sus derechos y obligaciones. El artículo 5 contiene medidas más detalladas para garantizar el acceso público a la información sobre la legislación del mercado laboral, incluidas las normas fijadas en los convenios colectivos.
- El capítulo III contiene disposiciones sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables del desplazamiento. Los principios, normas y procedimientos generales necesarios para lograr una cooperación y asistencia

administrativa eficaz se establecen en el artículo 6, y los requisitos del Estado miembro en el que tiene lugar el desplazamiento se tratan en el artículo 7.

- El capítulo IV aborda el seguimiento del desplazamiento, y trata además las medidas nacionales de control, donde los Estados miembros solo pueden imponer determinados requisitos administrativos y medidas de control.
- El capítulo V regula los mecanismos para garantizar el cumplimiento y asegurar la aplicación práctica, la presentación de denuncias y el derecho a iniciar procedimientos judiciales o administrativos. Las disposiciones del artículo 12 tienen que ver con la protección de los derechos de los trabajadores, que se basa en (1) la responsabilidad solidaria para la remuneración de los trabajadores desplazados en el sector de la construcción y en (2) una mejor gestión de las denuncias. Las disposiciones se limitan al sector de la construcción, tal y como viene definido en la lista de actividades contempladas en el anexo de la Directiva 96/71/CE. Se incluye el desplazamiento por empresas de colocación, siempre que se trate de actividades en el sector de la construcción. No obstante, los Estados miembros que lo deseen pueden ampliar estas disposiciones para que incluyan otros sectores.
- El capítulo VI establece las normas sobre la ejecución transfronteriza de multas y sanciones administrativas. Por último, en el capítulo VII se describen las sanciones y disposiciones en relación con el uso del Sistema de Información del Mercado Interior.

## 3. Antecedentes de la propuesta de la Comisión

3.1 La Comisión considera que, aunque el número de trabajadores desplazados representa una pequeña parte del total de la mano de obra de la UE, en determinados Estados miembros se concentra un elevado número de estos trabajadores, y que este fenómeno es cada vez más común. Aunque no se cuenta con datos fiables, se calcula en aproximadamente un millón el número de trabajadores que se desplazan cada año. Si bien se trata de un porcentaje minúsculo –menos de un 1 %– en proporción al número total de trabajadores en los países en cuestión, estos trabajadores representan el 20 % en términos de movilidad laboral transfronteriza. Los países donde este fenómeno tiene mayor incidencia son Alemania, Francia, Luxemburgo, Bélgica y Polonia.

3.2 La propuesta de la Comisión aparece tras un intenso debate, provocado por cuatro sentencias del Tribunal de Justicia (Viking-Line, Laval, Ruffert y Luxemburgo) sobre el equilibrio entre los derechos sociales y las libertades económicas. En octubre de 2008, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución en respuesta a dichas sentencias del Tribunal de Justicia. Los agentes sociales europeos llevaron a cabo un análisis conjunto de las sentencias del Tribunal de Justicia a petición de la Comisión y de la Presidencia francesa, en el segundo semestre de 2008.

3.3 Estas cuestiones también se destacaron en el informe sobre el relanzamiento del Mercado Único presentado por Mario Monti en 2010. Dicho informe recomendaba garantizar y aclarar la aplicación del derecho de huelga e introducir un mecanismo de resolución informal de los litigios laborales referentes a la aplicación de la Directiva.

<sup>(1)</sup> El Comité está elaborando un dictamen específico sobre esta propuesta.

3.4 El CESE abordó la cuestión de las sentencias del Tribunal de Justicia sobre la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores en dos dictámenes: *La dimensión social del mercado interior* <sup>(2)</sup> y *el Acta del Mercado Único: doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza* <sup>(3)</sup>.

En estos dictámenes, el CESE instó a lo siguiente:

- aclaración y mejora de las disposiciones de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores;
- cooperación más eficaz entre las autoridades de los Estados miembros;
- implementación del principio de no discriminación con respecto a las condiciones de trabajo y remuneración;
- consultas con los interlocutores sociales;
- no discriminación para las empresas en el mercado interior.

#### 4. Comentarios del CESE

4.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de Directiva de la Comisión que pretende perfeccionar la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores aclarando las condiciones de los trabajadores desplazados y mejorando los servicios para que las autoridades nacionales pertinentes, las empresas y los trabajadores cooperen e intercambien información. El Comité considera que es importante que la propuesta garantice la protección de los trabajadores desplazados, respete los diferentes modelos de mercado laboral de los Estados miembros, sea eficaz en su propósito de frenar el dumping social y la competencia desleal, y fomente las posibilidades de comercio transfronterizo, por ejemplo, evitando los costes administrativos innecesarios. A fin de impulsar la prestación transnacional de servicios en un clima de competencia equitativa, es importante que las condiciones laborales mínimas fijadas por las legislaciones y los convenios colectivos nacionales sean las mismas.

4.2 El CESE considera la seguridad jurídica de máxima importancia y señala la inseguridad jurídica que afecta a los trabajadores extranjeros desplazados por una empresa de trabajo temporal, ya que están cubiertos tanto por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores como por la Directiva relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal. Para resolver esta ambigüedad, el CESE propone que la Directiva relativa a la garantía de cumplimiento establezca que los trabajadores temporales estarán cubiertos por ella excepto en los casos en que se acuerden términos y condiciones de empleo más favorables en virtud del apartado 3 del artículo 5 de la Directiva relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

4.3 La postura del Comité es que los servicios transfronterizos son de gran relevancia de cara al desarrollo del mercado interior. Para dotarse de una mayor aceptación política y

potenciar la solidaridad en su seno, la UE debe poner más énfasis en los aspectos sociales de sus políticas. Con el fin de obtener todo el potencial del mercado interior, la UE debe reforzar la dimensión social. La propuesta de Directiva es un paso en la dirección correcta, pero no es suficiente para satisfacer los deseos del Comité. Para ello haría falta aclarar y reforzar de modo adicional dicha propuesta.

4.4 El CESE apoya la intención de la Directiva –en su artículo 3, apartado 1– de abordar el problema de las llamadas empresas ficticias, que son empresas sin actividad real en el país en el que están registradas y que existen con el único fin de evitar sus obligaciones en el país de acogida. Para asegurar la claridad, la seguridad jurídica y la coherencia con el artículo 3, apartado 2, la valoración de si una empresa lleva realmente a cabo actividades fundamentales en el país en el que está constituida debe realizarse mediante una valoración general en la que se consideren **todos** los factores relevantes, lo cual también implica que no se debe considerar que esta es una lista completa.

4.5 El artículo 3, apartado 2 de la propuesta de Directiva pretende aclarar cuándo se debe considerar que un trabajador lleva a cabo su trabajo temporalmente en otro Estado miembro. La distinción entre trabajo temporal y permanente en el país de acogida es de gran importancia, porque determina el derecho laboral del país que se aplica y si la situación se puede considerar un desplazamiento. El CESE acoge con satisfacción las aclaraciones que contiene la propuesta, en concreto la referencia a la necesidad de realizar valoraciones generales objetivas.

4.6 El CESE acoge favorablemente las nuevas disposiciones sobre la información, pero considera que el artículo 5, apartado 4, debe expresar además el respeto absoluto por la autonomía de los interlocutores sociales y por el papel que desempeñan en los diferentes modelos de mercado laboral. También es necesario garantizar que la carga administrativa de las tareas financieras, como las traducciones, no se transfiere a los interlocutores sociales. Es preciso apoyar las iniciativas que emprendan los interlocutores sociales para divulgar la información.

4.7 En lo relativo a las comprobaciones –artículo 7 de la Directiva–, es importante que las autoridades del país de acogida tengan la responsabilidad general de supervisar el abuso en el caso de que un trabajador sea desplazado temporalmente desde otro país, y que las autoridades en el país de origen cooperen con las del país de acogida. También debe ser posible que estas comprobaciones se lleven a cabo por iniciativa de las autoridades del país de acogida, y no solo por petición de las autoridades en donde se constituye la empresa.

4.8 El artículo 9, apartado 1, letra d) de la Directiva permite a los Estados miembros imponer la obligación a los proveedores de servicios extranjeros de designar a una persona de contacto para negociar, si es necesario, en nombre del empleador con los interlocutores sociales pertinentes del Estado miembro en el que tenga lugar el desplazamiento, de acuerdo con la legislación y la práctica nacionales. En determinados países podría ser suficiente con designar a una persona de contacto ya que es posible garantizar el cumplimiento de las leyes y los convenios a través de las autoridades, mientras que en países con otros modelos

<sup>(2)</sup> DO C 44 de 11.2.2011, p. 90.

<sup>(3)</sup> DO C 24 de 28.1.2012, p. 99.

de mercado laboral se debería otorgar a estas personas de contacto la facultad de representar a las empresas frente a las autoridades y las organizaciones sindicales. Así pues, la Directiva ha de tener presentes los distintos modelos de mercado laboral. El artículo 11, apartado 5, letra b) de la Directiva debe incluir el requisito de proporcionar información sobre las contribuciones a la seguridad social o los impuestos, y el lugar donde se hayan pagado.

4.9 El artículo 11, apartado 3 de la Directiva establece que los Estados miembros se asegurarán que los sindicatos y otras organizaciones que tengan un interés legítimo en velar por el cumplimiento de la Directiva puedan iniciar, en nombre o en apoyo de los trabajadores desplazados o de sus empleadores, cualquier procedimiento judicial o administrativo. El artículo debe asegurar a los sindicatos y otras organizaciones del país de acogida la posibilidad de defender los derechos de los trabajadores desplazados de conformidad con las prácticas nacionales.

4.10 El CESE considera que la propuesta sobre «responsabilidad solidaria» en situaciones de subcontratación es un elemento fundamental de la Directiva presentada ya que prevé la protección de los trabajadores en el sector donde la subcontratación está más generalizada, al tiempo que tiene en cuenta la necesidad de los empresarios de saber con seguridad cuáles son sus responsabilidades. No obstante, el CESE subraya que la propuesta debería respetar los sistemas de responsabilidad vigentes en los Estados miembros. El CESE recomienda encarecidamente a los Estados miembros que no posean sistemas de este tipo introducirlos tras haber consultado a los interlocutores sociales. No obstante, el CESE insta a la Comisión a que, junto con los interlocutores sociales, ofrezca una definición más precisa de «diligencia debida», tal y como se ha hecho en algunos Estados miembros. El CESE entiende que, sin perjuicio del diálogo social a nivel nacional, el concepto de «diligencia debida» significa que las empresas que realicen comprobaciones y controles adecuados de los subcontratistas no deberían considerarse responsables.

Bruselas, 19 de septiembre de 2012.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---