



Bruselas, 22.5.2014
COM(2014) 286 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**sobre
la aplicación de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen
normas mínimas en materia de sanciones y medidas aplicables a los empleadores de
nacionales de terceros países en situación irregular**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre

la aplicación de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas en materia de sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular

En 2013, un total de 386 230 nacionales de terceros países se encontraban en situación irregular en la UE, frente a 608 870 en 2008¹. Esta disminución puede atribuirse en parte a la crisis económica, que hizo más difícil encontrar trabajo en gran parte de la Unión Europea. Sin embargo, por su propia naturaleza, este fenómeno es difícil de cuantificar, ya que la mayoría de los inmigrantes irregulares no son detectados y la posibilidad de encontrar trabajo sigue siendo un importante incentivo para la migración irregular hacia la UE.

El empleo de nacionales de terceros países en situación irregular es el resultado de unos migrantes que buscan una vida mejor y de la demanda de empleadores que intentan aprovecharse de unos trabajadores dispuestos a hacer trabajos poco cualificados y mal pagados en sectores intensivos en mano de obra, como la construcción, la agricultura, la limpieza, la hostelería y la restauración.

El empleo ilegal es perjudicial de muchas maneras, ya que detrae aportaciones a los presupuestos públicos en forma de impuestos o cotizaciones a la seguridad social, y sustituye a trabajadores o evita su contratación a través de los cauces legales, lo que obliga a las personas a trabajar en condiciones peligrosas sin seguro.

La Directiva 2009/52/CE², adoptada el 18 de junio de 2009, tiene por objeto contrarrestar el factor de atracción que supone encontrar un trabajo. Endurece las sanciones en caso de empleo ilegal y mejora los mecanismos de detección, estableciendo al mismo tiempo medidas preventivas para corregir las injusticias sufridas por los migrantes irregulares.

La Directiva forma parte de un conjunto de medidas adoptadas por la UE para abordar eficazmente la inmigración clandestina; otras medidas incluyen la intensificación de la cooperación con terceros países³, la gestión integrada de las fronteras operativas, una política de retorno eficaz⁴ y el refuerzo de la legislación de lucha contra la trata de seres humanos⁵. La Directiva complementa la evolución política reciente en el ámbito de la migración legal, siendo la Directiva sobre trabajadores temporeros⁶ el ejemplo más reciente de la apertura por

¹ Eurostat, 2013; no hay datos disponibles para NL y EL.

² Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 168 de 30.6.2009, p. 24) (en lo sucesivo denominada «Directiva sobre sanciones a los empleadores»).

³ Comunicación «Enfoque global de la migración y la movilidad», COM(2011) 743 final de 18.11.2011.

⁴ Comunicación sobre la política de retorno de la UE, COM (2014) 199 final de 28.3.2014.

⁵ Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, DO L 101 de 15.4.2011, p. 1.

⁶ Directiva 2014/36/UE sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros, DO L 94 de 28.3.2014, p. 375.

la UE de canales legales para la migración de trabajadores poco cualificados, generalmente destinados a sectores tales como la agricultura o el turismo.

Los Estados miembros debían transponer la Directiva 2009/52/CE en su legislación nacional a más tardar el 20 de julio de 2011⁷. La Comisión puso en marcha procedimientos de infracción⁸ contra 20 Estados miembros⁹ por no actuar en el plazo establecido, procedimientos que entre tanto ya han sido archivados.

Antes de adoptar legislación de transposición, Italia y Luxemburgo establecieron un período durante el cual los empresarios podían declarar los migrantes en situación ilegal que trabajaban para ellos y mecanismos mediante los cuales, previo pago de una multa y el cumplimiento de determinadas condiciones, se ofrecía un mecanismo de regularización.

Todos los Estados miembros sujetos a la Directiva¹⁰ prohíben ya el empleo de migrantes irregulares y solo unos pocos han establecido una excepción para aquellos cuya expulsión haya sido aplazada¹¹. Varios Estados miembros han decidido ir más allá del ámbito de aplicación de la Directiva¹², al aplicarla también a nacionales de terceros países en situación regular, pero cuyo permiso de residencia no les permite realizar una actividad económica.

La presente Comunicación¹³ responde a la obligación de la Comisión de informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva sobre sanciones a los empleadores¹⁴. Ofrece una panorámica de las sanciones económicas y penales en la que la cadena de empleadores puede incurrir en toda la UE en caso de empleo ilegal (I). Expone a continuación el modo de aplicación en las legislaciones nacionales de medidas de protección para los migrantes empleados ilegalmente (II). Y, finalmente, describe cómo los Estados miembros han incorporado los mecanismos establecidos en la Directiva para detectar efectivamente y sancionar el empleo ilegal, y evalúa los informes de inspección de los Estados miembros (III).

I- SANCIONES CONTRA LA CADENA DE EMPLEADORES DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES EN SITUACIÓN IRREGULAR

I. 1 - Resumen de las sanciones económicas y penales vigentes en los Estados miembros

a- Sanciones económicas (artículo 5)

El artículo 5 establece que las sanciones en caso de empleo ilegal deberán incluir sanciones económicas, cuya cuantía se incrementará según el número de nacionales de terceros países en situación irregular empleados ilegalmente.

En el momento de la transposición, solo BE, BG, LU, FI y LV debían aún introducir sanciones económicas en la legislación nacional, como ya lo habían hecho otros 19 Estados

⁷ Artículo 17 de la Directiva 2009/52/CE.

⁸ Artículo 258 (antiguo 226) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁹ AT, BE, BG, CZ, DE, FR, EL, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI, FI y SE.

¹⁰ Todos los Estados miembros, excepto Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, están vinculados por la Directiva 2009/52/CE. La aplicación por Croacia tras su adhesión está pendiente de evaluación.

¹¹ DE, EL, FI, FR, MT, RO y SE (artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2009/52/CE).

¹² AT, BE, CZ, DE, EE, FR, FI, HU, LT, MT, RO y SE.

¹³ La Comunicación se basa en un estudio de la Comisión.

¹⁴ Artículo 16 de la Directiva 2009/52/CE.

miembros vinculados por la Directiva. Sin embargo, siete¹⁵ han cambiado desde entonces su legislación para modificar el método de cálculo o incrementar el importe de la multa.

Solamente CY, FI, HU, NL y PL han recurrido a la posibilidad que ofrece el artículo 5, apartado 3, de reducir las sanciones cuando el empleador sea una persona física (es decir, un particular), el empleo lo sea en el ámbito particular y no se den condiciones de trabajo especialmente abusivas.

Además de SE e IT, que incluyen el coste medio del retorno en la sanción económica, los Estados miembros exigen al empleador que pague los gastos de retorno, además de la sanción económica.

El cuadro 1, relativo a «sanciones económicas», pone de manifiesto que los Estados miembros pueden clasificarse en dos categorías a efectos del método de cálculo de la multa. En 16 de ellos¹⁶, el importe de la multa aumenta proporcionalmente con cada nacional de un tercer país en situación irregular empleado. Entre estos países, el nivel mínimo o importe fijo de la sanción económica por migrante en situación irregular empleado ilegalmente varía desde 300 EUR en Bélgica a 10 001 EUR en España. La mayoría de los Estados miembros también han fijado una multa máxima que oscila entre 854 EUR en CY y 100 000 EUR en ES en el caso de una persona física. En los ocho Estados miembros restantes¹⁷, la legislación establece un importe general de la multa y corresponde al juez fijar el importe exacto en función del número de migrantes en situación irregular afectados. Entre estos países, el importe de la multa máxima varía desde 500 EUR en LV hasta 500 000 EUR en DE.

Esto demuestra que los importes de las multas varían considerablemente entre los Estados miembros y ello podría suscitar cierta preocupación en el sentido de que el nivel de las sanciones económicas no siempre supera a las ventajas de emplear migrantes irregulares. Puesto que no se dispone de información empírica completa sobre el efecto de las sanciones, la comparación con un salario mínimo puede servir como indicio, entre otros factores¹⁸, para evaluar inicialmente el efecto disuasorio y la proporcionalidad de las sanciones.

Por ejemplo, el importe total máximo de la sanción por inmigrante irregular empleado en LU equivale a 1,3 veces el salario mínimo mensual. En LV, uno de los países que han establecido un importe fijo para la multa, el importe máximo es 1,7 veces superior al salario mínimo mensual. Estas cifras contrastan marcadamente con BG, por ejemplo, donde la multa máxima por migrante irregular corresponde a 24,2 veces el salario mínimo mensual, y con CZ, donde equivale a 584 veces el salario mínimo mensual¹⁹ en el caso de una persona física.

b- Sanciones penales (artículos 9 y 10)

El artículo 9 establece sanciones penales para los casos más graves de empleo ilegal, en particular:

- i. infracción continua o reiterada;

¹⁵ CZ, EL, ES, FR, IT, NL y RO.

¹⁶ AT, BE, BG, CY, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, NL, RO, SE y SI.

¹⁷ CZ, DE, FI, LV, MT, PL, PT y SK.

¹⁸ Los otros factores incluyen, por ejemplo, la comparación con las sanciones para tipos similares de infracciones y la definición precisa de la infracción en las respectivas legislaciones nacionales. Para evaluar la eficacia, se recurrió a una serie de datos empíricos sobre las sanciones reales aplicadas.

¹⁹ Eurostat, salarios mínimos:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables.

- ii. empleo simultáneo de un número significativo de nacionales de terceros países;
- iii. empleo en unas condiciones laborales particularmente abusivas;
- iv. situaciones en que el empleador sepa que el trabajador es víctima de la trata de seres humanos;
- v. empleo ilegal de un menor.

Antes de la entrada en vigor de la Directiva, el empleo ilegal de migrantes irregulares ya constituía una infracción penal específica en 10 Estados miembros²⁰. Por tanto, 14 Estados miembros²¹ tuvieron que introducir en su legislación sanciones penales contra estas formas específicas de empleo ilegal. AT, DE, EL e IT han modificado su legislación existente para aumentar la duración de las penas de prisión o, en la mayoría de los casos, el importe de las multas.

En BE, FI, FR, IT, MT, NL y SE el empleo ilegal constituye un delito en sí mismo, con o sin las circunstancias contempladas en el artículo 9, apartado 1. Estas circunstancias se consideran normalmente factores agravantes.

En general, el resto de Estados miembros han tipificado como delitos el empleo ilegal en todas las circunstancias mencionadas en el artículo 9. Pocos Estados miembros no sancionaban específicamente el empleo ilegal en los casos de «condiciones laborales especialmente abusivas»²² y en «situaciones en que el empleador sepa que el trabajador es víctima de la trata de seres humanos»²³. Muchos de ellos consideraban que estas formas de empleo ilegal ya estaban contempladas por la legislación nacional de lucha contra la trata de seres humanos.

El cuadro 2 pone de manifiesto diferencias considerables en la gravedad de las sanciones penales. Para algunos Estados miembros, ello puede plantear dudas sobre el efecto disuasorio de las sanciones. Por ejemplo, en determinadas circunstancias contempladas en el artículo 9, apartado 1, LV y AT sancionan el empleo ilegal con penas de prisión de hasta 3 y 6 meses, respectivamente, mientras que el resto establece una pena máxima de entre 1 y 5 años de prisión. En 10 Estados miembros, la reclusión puede ir asociada o sustituirse por una multa que varía entre 600 EUR en Bélgica y 240 000 EUR en PT en el caso de una persona física.

c- Sanciones penales aplicables a las personas jurídicas (artículos 11 y 12) y otras medidas (artículo 7)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, primer párrafo, los Estados miembros han establecido sanciones penales para las personas jurídicas responsables del empleo ilegal en virtud del artículo 9, como multas, liquidación o limitación de derechos y decomiso de bienes. Todos los Estados miembros (excepto BG, EE, FI, HU y NL) han incluido también las medidas establecidas en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva en su lista de sanciones penales para las personas jurídicas.

El artículo 7, apartado 1, establece una lista de medidas adicionales para sancionar a los empleadores responsables del empleo ilegal, que incluyen:

²⁰ AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IT, MT y NL.

²¹ BE, BG, CY, EE, HU, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI y SK.

²² RO.

²³ CZ, ES y LT.

- (i) exclusión del derecho a recibir todas o algunas prestaciones públicas durante un período máximo de 5 años;
- (ii) exclusión de la participación en licitaciones públicas durante un período máximo de 5 años;
- (iii) devolución de alguna o de todas las subvenciones públicas concedidas al empleador en los 12 meses anteriores a la comprobación del empleo ilegal;
- (iv) cierre provisional o definitivo de los establecimientos empleados en la infracción.

No obstante, dichas medidas, que pueden tener un fuerte efecto disuasorio, no han sido plenamente transpuestas por todos los Estados miembros²⁴. Además, solo AT, CY y SK han utilizado la opción que figura en el artículo 12, segundo párrafo, según el cual los Estados miembros podrán publicar una lista de empleadores que hayan sido hallados culpables de los delitos contemplados en el artículo 9.

I.2 - Responsabilidad de toda la cadena de empleadores [artículo 2, letra c), artículo 8, artículo 9, apartado 2, y artículo 11]

Para garantizar la eficacia de la prohibición del empleo ilegal, todos los Estados miembros recurren a la definición amplia de empleo prevista en el artículo 2, letra c), que cubre cualquier actividad remunerada, realizada por cuenta o bajo la dirección o supervisión de un empleador, con independencia de la relación jurídica.

Además, el artículo 8 exige que el conjunto de la cadena de los empleadores sea responsable de pagar las sanciones financieras previstas en el artículo 5, puesto que en algunos sectores, especialmente los que se han visto afectados por el fenómeno del empleo ilegal, la subcontratación está muy extendida.

De conformidad con el artículo 8, apartado 1, letra a), la legislación de los Estados miembros (excepto EE y LT) prevé que, si el empleador es un subcontratista directo, el contratista estará obligado a pagar, de forma solidaria o subsidiariamente con el empleador, toda sanción económica impuesta en virtud del artículo 5. De conformidad con el artículo 8, apartado 2, la mayoría de los Estados miembros también velarán por que, cuando el empresario sea un subcontratista, el contratista principal y todos los subcontratistas intermediarios también puedan estar sujetos al pago de multas cuando supieran que el subcontratista empleador empleaba a trabajadores migrantes irregulares²⁵.

Para facilitar la aplicación de estas disposiciones, y en aras de la seguridad jurídica de los contratistas, el artículo 8, apartado 3, establece que un contratista que haya respetado las obligaciones de diligencia debida no estará obligado en virtud del artículo 8, apartados 1 y 2. No obstante, muchos Estados miembros²⁶ no han definido la «diligencia debida» en su legislación nacional, sino que normalmente se remiten a disposiciones generales del Derecho contractual o del Derecho civil.

Por último, sobre la base del artículo 9, apartado 2, los Estados miembros se asegurarán de que la complicidad, la ayuda o la incitación al empleo intencional de migrantes en situación irregular sea también punible como delito. De conformidad con el artículo 11, también velarán por la responsabilidad de las personas jurídicas por los delitos contemplados en el

²⁴ BE, EL, BG, FI, LU, CZ, IT y EE.

²⁵ Excepto EE y LT.

²⁶ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, HU, IT, LT, MT, PT, RO, SE, SI y SK.

artículo 9, cuando el delito haya sido cometido en su provecho por cualquier persona que ejerza un cargo directivo en el seno de dicha persona jurídica y que actúe de forma individual o como miembro de un órgano de la persona jurídica o cuando exista una falta de supervisión²⁷.

Como resultado de la transposición de la Directiva, todos quienes se benefician del empleo ilegal pueden ser debidamente sancionados en la mayoría de los Estados miembros. Esto no solo es esencial para afrontar eficazmente este fenómeno, sino que también es fundamental para facilitar el ejercicio de los derechos que la Directiva confiere a los migrantes irregulares.

II- MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN FAVOR DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES EMPLEADOS ILEGALMENTE

II.1 - Pago de atrasos en concepto de salarios e impuestos (artículo 6, apartado 1, y artículo 8)

Los Estados miembros han transpuesto correctamente el artículo 6, apartado 1, letra a), que establece el derecho de los migrantes irregulares a ser remunerados por el trabajo realizado, y la letra b), que obliga al empleador a ingresar a la seguridad social todos los impuestos y cotizaciones sociales que debería haber abonado si el nacional del tercer país hubiese sido empleado legalmente.

Para calcular los importes debidos, el artículo 6, apartado 3, presupone que la relación laboral ha durado al menos 3 meses, salvo que el empleador o el trabajador demuestren lo contrario. Todos los Estados miembros excepto EE, ES y RO han introducido esta hipótesis en su legislación y NL incluso prevé 6 meses.

En todos los Estados miembros, los empleadores están obligados, en principio, con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra c), a pagar los costes derivados del envío de los pagos atrasados al país al que el nacional del tercer país haya retornado o haya sido devuelto.

De conformidad con el artículo 8, los Estados miembros²⁸ han establecido generalmente que, además de los empleadores, los contratistas directos y todos los subcontratistas intermediarios podrán también estar obligados a abonar toda remuneración pendiente y los impuestos debidos.

II.2- Acceso a la justicia y simplificación de las denuncias (artículo 6, apartados 2 a 5, y artículo 13)

Para hacer cumplir estas normas, el acceso a la justicia y la simplificación de las denuncias constituyen el núcleo de las medidas de protección de la Directiva destinadas a corregir las injusticias sufridas por los migrantes irregulares. No obstante, esta es la parte de la Directiva que podría suscitar cierta preocupación porque los esfuerzos de transposición de los Estados miembros han dado lugar en muchos casos a mecanismos débiles o inexistentes para facilitar el respeto de los derechos de los migrantes irregulares.

²⁷ La transposición de la responsabilidad de las personas jurídicas (empresas) en caso de falta de supervisión o control resultó ser problemática solo en LU.

²⁸ Excepto EE y LT.

Muy pocos Estados miembros²⁹ han transpuesto explícitamente el derecho de los migrantes empleados ilegalmente a presentar una demanda contra su empleador por remuneraciones pendientes, incluso en casos en que han regresado voluntariamente o han sido repatriados³⁰. La mayor parte de los Estados miembros simplemente se remiten a las disposiciones generales relativas al derecho a interponer un recurso ante los tribunales civiles laborales. Pocos Estados miembros³¹ han hecho uso de la opción que figura en el artículo 6, apartado 2, y apartado 1, letra b), por el que se establecen procedimientos para obtener la devolución de la remuneración pendiente, sin necesidad de que los nacionales de terceros países presenten una solicitud.

El artículo 13, apartado 1, exige a los Estados miembros que garanticen la existencia de mecanismos eficaces para que los migrantes irregulares puedan presentar denuncias contra sus empleadores, incluso a través de terceros. El artículo 13, apartado 2, obliga a los Estados miembros a velar por que los terceros que tienen un interés legítimo en asegurar el cumplimiento de la Directiva puedan iniciar, en su nombre o en apoyo de un nacional de un tercer país, cualquier procedimiento civil o administrativo para defender sus derechos. En varios Estados miembros, los sindicatos tienen derecho a presentar denuncias en nombre de los migrantes irregulares y a representarlos en los procedimientos nacionales³². Más raramente, desempeñan este papel organizaciones de trabajadores migrantes³³ y las autoridades públicas³⁴ con competencias de inspección. LU, MT y NL todavía no han designado a dichas terceras partes en su legislación.

Solo cuatro Estados miembros³⁵ han establecido mecanismos concretos para que los migrantes irregulares puedan cobrar atrasos adeudados, incluso si han sido repatriados (artículo 6, apartado 4). Por ejemplo, la Oficina Francesa de Inmigración e Integración puede emitir títulos ejecutivos para recibir el dinero adeudado en nombre de los migrantes empleados ilegalmente y, a continuación, transferirles el dinero. Otros países se basan en disposiciones generales relativas a la ejecución de las resoluciones judiciales.

La Directiva exige que los migrantes irregulares sean «sistemática y objetivamente» informados de sus derechos. Una serie de Estados miembros³⁶ no ha establecido en su legislación esta posibilidad y otros³⁷ se basan en las directrices administrativas generales y en las normas relativas a la información de las personas sujetas a procedimientos administrativos. En la práctica, esto puede significar que los Estados miembros se remiten a información en sitios web específicos que los migrantes irregulares es poco probable que conozcan o a los que pueden no tener acceso.

Por último, solo unos pocos Estados miembros³⁸ han transpuesto explícitamente el artículo 6, apartado 5, y el artículo 13, apartado 4, que les obliga a conceder permisos de duración limitada, vinculada a la duración del procedimiento nacional correspondiente, a los nacionales de terceros países implicados en procedimientos penales por los delitos a los que se hace

²⁹ BG, CY, EL y SI.

³⁰ CY, EL, PL y SE.

³¹ BE, FR, HU, MT y PL.

³² AT, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HU, IT, LT, RO, SI y SK.

³³ CZ, FI, HU, LV y SE.

³⁴ EL, ES, FI, IT y LT.

³⁵ BE, EL y FR.

³⁶ BG, ES, IT, LV, MT, NL, SI y SK.

³⁷ BE, FI, HU y RO.

³⁸ AT, DE, EL, ES, HU, IT, LU, SE, SI y SK.

referencia en el artículo 9, apartado 1, letras c), y e), y a definir las condiciones en las que la duración de este permiso podrá prorrogarse hasta que el inmigrante irregular haya cobrado todos los atrasos.

En general, la falta de mecanismos específicos en muchos Estados miembros para solventar las dificultades que los migrantes irregulares pueden encontrar para acceder a la justicia y reforzar sus derechos puede ser contraproducente en la lucha contra el empleo ilegal. Fomentar las denuncias contra los empleadores puede desempeñar un papel importante en las estrategias de los Estados miembros para detectar el empleo ilegal.

III- COMPROBACIÓN DEL EMPLEO ILEGAL Y APLICACIÓN DE SU PROHIBICIÓN

III.1 - Medidas preventivas: obligaciones de los empleadores (artículo 4)

Para sensibilizar a los empresarios y facilitar las inspecciones, todos los Estados miembros han transpuesto las medidas preventivas previstas en el artículo 4. Los nacionales de terceros países tienen obligación de estar en posesión y presentar un permiso de residencia válido u otra autorización de residencia antes de comenzar a trabajar. Los empleadores deberán conservar, al menos durante el período de empleo, copia o registro de estos documentos para una posible inspección y también notificar a las autoridades competentes el inicio del empleo de todo nacional de un tercer país en el plazo fijado.

En la mayor parte de los Estados miembros³⁹, este proceso debe haber sido completado pocos días antes del inicio del empleo o antes de la celebración del contrato⁴⁰ y, a más tardar, el primer día de trabajo⁴¹. En otros, esta notificación debe presentarse en un plazo que va de pocos días⁴² a varias semanas⁴³ después del comienzo del trabajo. Si realizan estas gestiones, los empleadores quedan exentos de responsabilidad, a menos que supieran que el documento presentado era falso⁴⁴.

Los Estados miembros solo han utilizado de forma limitada la opción de introducir un procedimiento de notificación simplificado cuando el empleador es una persona física y el empleo se circunscribe al ámbito particular (DE, IT y LU) o de eximir de la obligación de notificación a los empleadores que emplean a nacionales de terceros países que son titulares de un permiso de residencia de larga duración (AT, CY y EE).

III.2 - Inspecciones (artículo 14)

De conformidad con el artículo 14, las legislaciones nacionales exigen que las autoridades nacionales competentes lleven a cabo inspecciones basadas en una evaluación con el fin de determinar los sectores que corren mayor riesgo, a fin de facilitar el respeto de la prohibición de empleo de nacionales de terceros países en situación irregular.

Unas inspecciones eficaces y adecuadas son indispensables para luchar contra el empleo ilegal y garantizar que los migrantes irregulares puedan ejercer sus derechos. Sin unas inspecciones adecuadas, las sanciones podrían seguir siendo una amenaza teórica.

³⁹ Excepto FI.

⁴⁰ BG, CY, ES, FR, LT, NL y RO.

⁴¹ BE, CZ, EL, IT, LV, MT y PT.

⁴² AT, EE, HU, LU, PL y SK.

⁴³ DE, SE y SI.

⁴⁴ Excepto BG e IT.

Sin embargo, los retrasos en la transmisión de los informes de inspección a la Comisión y los problemas de calidad de algunos informes suscitan inquietud. En 2012, solo 4 Estados miembros (DE, FR, LV y SK) informaron sobre las inspecciones llevadas a cabo en 2011. En 2013, solo 9 (FI, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SK y SI) presentaron sus informes a tiempo. En consecuencia, el 10 de octubre de 2013 la Comisión envió cartas de emplazamiento a los restantes 15 Estados miembros para recordarles su obligación. Posteriormente, todos los Estados miembros comunicaron sus respectivos informes.

En general, hay margen para mejorar los informes. La información comunicada está parcialmente incompleta, se basa en distintos métodos de cálculo y definiciones o simplemente no se ajusta a los requisitos de notificación de la Directiva. Por consiguiente, la información extraída de los resultados de las inspecciones es limitada y resulta difícil ofrecer una visión general de las inspecciones realizadas en la UE y de sus resultados. Para facilitar la notificación, ya en 2010 la Comisión había distribuido un modelo de informe a los Estados miembros que ha sido actualizado recientemente para garantizar que estos aporten datos e información comparables que permitan a la Comisión evaluar la aplicación efectiva de la Directiva.

Detectar los sectores con más riesgo es importante para que las inspecciones puedan ser un instrumento útil para combatir el empleo ilegal. Mientras que varios Estados miembros (CZ, EE, LT, MT y RO) no aclaran si y cómo se han identificado los sectores con mayor riesgo, los informes de otros Estados miembros muestran que los sectores más afectados por el trabajo ilegal son los mismos en la mayoría de Estados miembros: construcción, agricultura y horticultura, labores domésticas y servicios de limpieza, restauración y hostelería.

El cuadro 3 presenta la información comunicada por los Estados miembros sobre las inspecciones llevadas a cabo en sectores de riesgo, complementada, en su caso, con las cifras oficiales de Eurostat sobre el número de empleadores y trabajadores. En él se muestra que el número de inspecciones realizadas en algunos Estados miembros es poco probable que disuada a un empleador de contratar a migrantes irregulares. En BG, EE, PL, RO y SE, menos del 1 % de todos los empleadores fueron inspeccionados en 2012, en comparación con el 16,98 % en Austria, el 17,33 % en IT y el 28,93 % en SI, por ejemplo⁴⁵. Esto sugiere que hay grandes diferencias en los esfuerzos de aplicación entre Estados miembros y puede significar que los empleadores que infringen la legislación evitarán ser descubiertos o enjuiciados más probablemente en algunos Estados miembros que en otros.

IV. CONCLUSIONES Y PRÓXIMAS ETAPAS

Tras la transposición de la Directiva 2009/52/CE, todos los Estados miembros prohíben el empleo de migrantes irregulares e imponen sanciones económicas, administrativas o penales a los empleadores. No obstante, la gravedad de las sanciones determinada por la legislación varía considerablemente entre Estados miembros, lo que plantea el problema de si las sanciones pueden ser siempre eficaces, proporcionadas y disuasorias y, por lo tanto, deben analizarse más a fondo.

Algunos Estados miembros todavía tienen que poner en práctica satisfactoriamente los elementos protectores de la Directiva. Sigue habiendo margen de mejora en todos los ámbitos de protección a los inmigrantes irregulares, ya sea el derecho a presentar una demanda contra

⁴⁵ Algunos Estados miembros facilitaron información sobre inspecciones en los sectores de riesgo, mientras que otros la facilitaron sobre inspecciones en todos los sectores; véase el cuadro 3 para más información.

un empleador, mecanismos eficaces para hacerlo o algo tan básico como ofrecer información sistemática y objetiva sobre sus derechos.

Algunos Estados miembros probablemente tendrán que realizar esfuerzos sustanciales para mejorar no solo sus informes sobre las inspecciones, sino también las propias inspecciones y sus esfuerzos de asignación de prioridades mediante la identificación sistemática de los sectores de riesgo. Sobre la base de los datos recogidos para 2012, parece que aún queda mucho por hacer para garantizar un sistema adecuado y eficaz de inspecciones. La falta de un régimen de este tipo pone seriamente en duda la aplicación eficaz de la prohibición del empleo ilegal y los esfuerzos de los Estados miembros para reducir las diferencias existentes en la aplicación de la Directiva.

Dado que los Estados miembros están obligados a informar sobre las inspecciones antes del 1 de julio de cada año, la Comisión seguirá supervisando minuciosamente las medidas adoptadas por los Estados miembros en este ámbito y adoptará medidas en caso necesario. Para aumentar la sensibilización de los Estados miembros sobre estos y otros posibles problemas detectados en la transposición de la Directiva, la Comisión está manteniendo contactos bilaterales con cada Estado miembro y pondrá en marcha procedimientos piloto a escala de la UE en caso necesario.

La Comisión prestará apoyo a los Estados miembros para garantizar un nivel satisfactorio de aplicación de la Directiva en toda la UE. Tal como ha venido haciendo continuamente desde la adopción de la Directiva en 2009, la Comisión invitará a los Estados miembros a debatir sobre la transposición legal y la aplicación de varias disposiciones clave de la Directiva en próximas reuniones. En caso necesario, también podrían redactarse directrices sobre la aplicación práctica de la Directiva, incluidas las relativas al respeto de los derechos de los migrantes.

Por el momento, la Comisión no propone modificaciones de la Directiva. Evaluará, a lo largo del tiempo, si la legislación de transposición es suficiente para reducir el empleo ilegal y constituye un incentivo para el uso de canales de inmigración legal en beneficio de los migrantes, los empleadores y los Estados miembros.

Cuadro 1: Sanciones económicas

| EM | Persona F/J (1) | Importe de las sanciones económicas | | | Art. 5.3 ² | Comparación con las disposiciones vigentes antes de la transposición |
|--|--------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--|-----------------------|--|
| | | Mínimo | Fijo | Máximo | | |
| Sanción aplicada a cada inmigrante irregular empleado ilegalmente (en EUR) | | | | | | |
| AT | J/F | 1 000/4 000 EUR | | 10 000/50 000 EUR | N | → |
| BE | J/F | 300 EUR | | 3 000 EUR | N | Sin legislación anterior |
| BG | F | 750/1 500 BGN (383/767 EUR) | | 7 500/15 000 BGN (3 834/7 669 EUR) | N | Sin legislación anterior |
| | J | 3 000/6 000 BGN (1 534/3 068 EUR) | | 30 000/60 000 BGN (15 338/30 677 EUR) | | |
| CY | J/F | | | 500/2 000 CYP (854/3 417 EUR) | S | → |
| EE | F | | | 1 200 EUR | N | → |
| | J | | | 3 200 EUR | | |
| EI | J/F | | 5 000/10 000 EUR | | N | ↑ |
| ES | J/F | 10 001 EUR | | 100 000 EUR | N | ↑ |
| FR | J/F | 6 980 EUR | | 52 350 EUR | N | ↑ |
| HU | J/F | | 500 000 HUF (1 630 EUR) | | S | → |
| IT | F | 1 950 EUR | | 15 600 EUR | N | ↑ |
| LT | J/F | | 3 000/10 000 LTL (869/2 896 EUR) | 10 000/20 000 LTL (2 896/5 792 EUR) | N | → |
| LU | J/F | | 2 500 EUR | | N | Sin legislación anterior |
| NL | F | | | 11 250 EUR | S | ↑ |
| | J | | | 45 000 EUR | | |
| RO | J/F | 3 000 RON (662 EUR) | | 4 000 RON (883 EUR) | N | ↑ |
| SE | J/F | | | 22 200/44 400 SEK (2 477/4 954 EUR) | N | → |
| SI | F | 2 000 EUR | | 5 000 EUR | N | → |
| | J | 4 000 EUR | | 12 000 EUR | | |
| Número de inmigrantes irregulares tenido en cuenta para determinar la multa | | | | | | |
| CZ | F | | | 5 000 000 CZK (182 305 EUR) | N | ↑ |
| | J | 250 000 CZK (9 115 EUR) | | 10 000 000 CZK (364 606 EUR) | | |

| | | | | | | |
|-----------|-----|------------------------|--|---------------|---|--------------------------|
| DE | J/F | | | 500 000 EUR | N | → |
| FI | J/F | 1 000 EUR | | 30 000 EUR | S | Sin legislación anterior |
| LV | F | 210 EUR | | 500 EUR | N | Sin legislación anterior |
| MT | J/F | | | 11 646,87 EUR | N | → |
| PL | J/F | 3 000 PLN (720 EUR) | | | S | → |
| PT | J/F | 2 000 EUR | | 90 000 EUR | N | → |
| SK | J/F | 2 000 EUR | | 200 000 EUR | N | → |

*J/F = persona jurídica o persona física.

** Artículo 5, apartado 3, de la Directiva 2009/52/CE: «Los Estados miembros podrán prever una reducción de las sanciones económicas cuando el empleador sea una persona física que emplea a un nacional de un tercer país en situación irregular en el ámbito particular y no se dan condiciones de trabajo especialmente abusivas».

(Tipos de cambio (a 4.4.2014): 1 BGN = 0,511281 EUR; 1 CYP = 1,70860 EUR; 1 CZK = 0,0364632 EUR; 1 HUF = 0,00326012 EUR; 1 LTL = 0,289620 EUR; 1 PLN = 0,240083 EUR; 1 RON = 0,224388 EUR; 1 SEK = 0,111573 EUR)

Cuadro 2: Sanciones penales

| EM | Sanciones (duración del período de la prisión y multa en su caso) | | | | | Comparación con las disposiciones vigentes antes de la transposición |
|----|--|--|--|--|--|--|
| | 9.1.a) | 9.1.b) | 9.1.c) | 9.1.d) | 9.1.e) | |
| AT | Prisión de hasta 6 meses | Prisión de hasta 6 meses o multa | Prisión de hasta 2 años | Prisión de hasta 2 años | Prisión de hasta 6 meses o multa | ↓ |
| BE | Prisión de 6 meses a 3 años o multa de 600 a 6 000 EUR | | | | | Sin legislación anterior |
| BG | Prisión de 1 a 5 años y multa de 5 000 BGN (2 554 EUR) a 50 000 BGN (25 564 EUR) | Prisión de hasta 4 años y multa de 2 000 BGN (1 022 EUR) a 20 000 BGN (10 225 EUR) | Prisión de 1 a 5 años y multa de 5 000 BGN (2 554 EUR) a 50 000 BGN (25 564 EUR) | Prisión de hasta 4 años y multa de 2 000 BGN (1 022 EUR) a 20 000 BGN (10 225 EUR) | Prisión de 1 a 5 años y multa de 5 000 BGN (2 554 EUR) a 50 000 BGN (25 564 EUR) | Sin legislación anterior |
| CY | Prisión de hasta 5 años y/o multa igual o inferior a 20 000 EUR | | | | | Sin legislación anterior |
| CZ | Prisión de 6 meses a 5 años | | | — | Prisión de 6 meses a 5 años | → |
| DE | Prisión de hasta 1 año o multa | Prisión de hasta 1 año o multa | Prisión de hasta 3 años o multa (casos graves: 6 meses a 5 años) | Prisión de hasta 3 años o multa | Prisión de hasta 1 año o multa | ↑ |
| EE | Multa de 30 a 500 tarifas diarias (de 96 a 1 600 EUR) o prisión de hasta 3 años | | | | | Sin legislación anterior |
| EL | Prisión mínima de 5 meses | | | Prisión mínima de 6 meses | Prisión mínima de 6 meses | ↑ |
| ES | — | Prisión de 6 meses a 6 años y multa de 6 a 12 meses de salario | Prisión de 2 a 5 años y multa de 6 a 12 meses | — | — | → |
| FI | Multa o prisión de hasta 1 año | | | | | → |
| FR | Prisión de hasta 5 años y multa hasta 15 000 EUR | | | | | → |

| | | | | | | |
|-----------|---|---|-------------------------|-------------------------------|---|--------------------------|
| HU | Prisión de hasta 2 años | Prisión de hasta 2 años | Prisión de 1 a 5 años | Prisión de 1 a 5 años | Prisión de 1 a 5 años | Sin legislación anterior |
| IT | Prisión de 6 meses a 3 años y multa de 5 000 EUR | | | | | ↑ |
| | Incremento de una tercera parte a la mitad de la sanción | | | | Incremento de una tercera parte a la mitad de la sanción | |
| LT | Multa o prisión de hasta 2 años | | | — | Multa o prisión de hasta 2 años | Sin legislación anterior |
| LU | Prisión de 8 días a 1 año y/o multa de 2 501 a 20 000 EUR | | | | | Sin legislación anterior |
| LV | Prisión de hasta 3 meses o multa hasta 100 veces el salario mínimo (32 000 EUR) | Prisión de hasta 3 meses, o trabajos comunitarios, o multa hasta 100 veces el salario mínimo (32 000 EUR) | | | Prisión de hasta 3 meses o multa hasta 100 veces el salario mínimo (32 000 EUR) | Sin legislación anterior |
| MT | Multa hasta 11 646,87 y/o prisión de hasta 2 años | | | | | → |
| NL | Prisión de hasta 3 años o multa hasta 78 000 EUR | Prisión de hasta 1 año o multa hasta 78 000 EUR | | | | → |
| PL | Prisión de hasta 12 meses y multa | | Prisión de hasta 3 años | | Prisión de hasta 12 meses y multa | Sin legislación anterior |
| PT | Prisión de hasta 1 año o multa hasta 240 días (máximo 120 000 EUR) | Prisión de hasta 2 años o multa hasta 480 días (máximo 240 000 EUR) | Prisión de 1 a 5 años | Prisión de 2 a 6 años | Prisión de hasta 2 años o multa hasta 480 días (máximo 240 000 euros) | Sin legislación anterior |
| RO | — | Prisión de 1 a 2 años o multa | — | Prisión de 1 a 2 años o multa | Prisión de 1 a 3 años | Sin legislación anterior |
| SE | Multa o prisión de hasta 1 año | | | | | Sin legislación anterior |
| SI | Prisión de hasta 2 años | | Prisión de hasta 3 años | | | Sin legislación anterior |

| | | | |
|-----------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| SK | Prisión de hasta 2 años | Prisión de 6 meses a 3 años | Sin legislación anterior |
|-----------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------|

Cuadro 3: Inspecciones llevadas a cabo en 2012

| EM | DIRECTIVA 2009/52/CE | | | | | Observaciones |
|----|----------------------|---|--|---|--|--|
| | Inspecciones | | Resultados | | | |
| | Número absoluto | Porcentaje de los empleadores en todos los sectores (%) | Número de inspecciones que detectaron nacionales de terceros países en situación irregular | Número de nacionales de terceros países en situación irregular detectados | Porcentaje de nacionales de terceros países en situación irregular detectados del número total de trabajadores empleados en todos los sectores (%) | |
| AT | 32 765 | 16,98 | 2 948 | 4 490 | 0,11 | Todos los sectores. |
| BE | 14 127 | 7,86 | 1 538 | 1 826 | 0,41 | Todos los sectores. |
| BG | 119 | 0,12 | 1 | 1 | 0,00003 | Todos los sectores. |
| CY | 5 736 | 38,5 | / | 1 340 | 0,35 | Cubiertos los sectores de riesgo. |
| CZ | 27 914 | 17,45 | 27 | 46 | 0,00095 | Todos los sectores. |
| DE | 122 577 | 6,91 | / | / | / | Cubiertos los sectores de riesgo. |
| EE | 79 | 0,36 | 0 | 0 | 0 | Cubiertos los sectores de riesgo. |
| EI | 8 704 | 3,35 | 30 | 49 | 0,00138 | Cubiertos los sectores de riesgo; datos de 1.8.2012 a 31.12.2012. |
| ES | 53 671 | 6,12 | 5 386 | 5 386 | 0,03145 | Todos los sectores. |
| FI | 1 800 | 1,9 | / | / | / | Todos los sectores. |
| FR | 1 331 | / | / | 621 | / | Cubiertos los sectores de riesgo. Datos relativos a migrantes que trabajan sin permiso de trabajo; no se dispone de información sobre su estatuto de residencia. |
| HU | 19 080 | 9,72 | / | / | / | Todos los sectores. |
| IT | 243 847 | 17,33 | / | 11 499 | 0,05115 | Todos los sectores. |
| LT | 1 453 | 5,38 | / | 0 | 0 | Todos los sectores. Datos para el período de 1.8.2012 a 31.12.2012. |
| LV | 2 648 | / | / | 1 | 0,00012 | Todos los sectores. Datos de 1.1.2012 a 1.5.2013. |
| LU | 3 097 | 43,62 | / | / | / | Todos los sectores. |
| MT | 3 831 | 53,07 | 70 | 88 | 0,05167 | Datos relativos a migrantes que trabajan sin permiso de trabajo; no se dispone de información sobre su estatuto de residencia. |
| NL | 11 181 | / | 776 | 1 123 | / | Todos los sectores. Los datos de Eurostat sobre el total de empleadores y trabajadores no están disponibles. |
| PL | 2 776 | 0,44 | 61 | 133 | 0,00306 | Todos los sectores. |
| PT | 2 305 | 1,09 | / | 10 828 | 0,25 | Cubiertos los sectores de riesgo. |
| RO | 916 | 0,82 | / | 22 | 0,00025 | Todos los sectores. |
| SE | 414 | 0,25 | / | / | / | Todos los sectores. |
| SI | 9 027 | 28,93 | / | 8 | 0,00088 | Cubiertos los sectores de riesgo. |

| | | | | | | |
|-----------|--------|-------|---|----|---------|---|
| SK | 39 801 | 57,77 | / | 22 | 0,00095 | Todos los sectores. Parte de los datos no especifica el estatuto de residencia. |
|-----------|--------|-------|---|----|---------|---|