

Bruselas, 29.9.2021
COM(2021) 592 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del
Consejo, 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**

Introducción

La respuesta a los retos que plantea la migración irregular en la UE es parte fundamental del **enfoque global, a largo plazo y sostenible de la migración**, tal como se propone en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo¹. Dicho enfoque garantiza la coherencia del desarrollo de la política de la UE en los ámbitos de la migración, el asilo y la integración y la gestión de las fronteras para ayudar a prevenir las llegadas irregulares y no seguras a la UE. El Nuevo Pacto tiene por objeto disuadir a la migración irregular, prevenir la explotación organizada de los migrantes y promover vías legales sostenibles y seguras para quienes necesitan protección. El Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes renovado para el período 2021-2025² que se adjunta al presente informe, proporciona los instrumentos para luchar contra las redes de tráfico ilícito y frenar de forma efectiva la migración irregular, en estrecha colaboración entre los Estados miembros, las instituciones y organismos de la UE y los países socios.

Para responder con éxito a la migración irregular, también es necesario abordar las **motivaciones** que empujan a los migrantes a emprender viajes peligrosos hacia la UE. La posibilidad que los migrantes irregulares en busca de una vida mejor tienen de **encontrar trabajo en la economía informal**³, obteniendo así recursos que puedan contribuir a la subsistencia de los miembros de su familia en el país de origen constituye, aunque ello les exponga al abuso y la explotación, una de esas motivaciones. El empleo ilegal de migrantes irregulares es un fenómeno complejo que afecta a varios ámbitos, como la migración, las políticas sociales y de empleo, la política fiscal y el respeto de los derechos de las personas. Aunque la magnitud y la incidencia del empleo ilegal son distintos en distintos ámbitos (como los hogares, las pequeñas y medianas empresas y las grandes empresas) y en distintos sectores económicos, este permite, en particular a los empresarios dispuestos a reducir los costes laborales y eludir las normas, **sacar provecho de la disponibilidad de trabajadores** dispuestos a aceptar empleos poco cualificados y mal remunerados en sectores con gran intensidad de mano de obra, como la construcción, la agricultura, la limpieza y la hostelería.

Por otra parte, el empleo ilegal de personas cuya estancia en la UE no está autorizada —al igual que el trabajo no declarado de las personas con derecho de estancia pero no de trabajo y la economía informal en general— es **perjudicial desde el punto de vista económico**, ya que provoca pérdidas en la hacienda pública y en las cotizaciones fiscales y sociales, empeora los salarios y las condiciones laborales y crea una competencia desleal entre las empresas⁴.

El empleo ilegal también expone a los migrantes al riesgo de **violación de sus derechos individuales y sociales**, en particular a la explotación laboral, a condiciones precarias de vida y de trabajo y a un acceso limitado o nulo a la protección social. Por otro lado, la explotación laboral está vinculada a veces a la delincuencia grave y organizada, ya sea mediante la trata de

¹ COM(2020) 609 final.

² COM(2021) 591.

³ La Resolución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa al trabajo decente y la economía informal (2002) define la «economía informal» como el «conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto».

⁴ Informe de síntesis de la Red Europea de Migración «Empleo irregular de nacionales de terceros países en la Unión Europea» (2017), p. 10.

seres humanos para su explotación laboral o la explotación de migrantes irregulares por redes de tráfico ilícito a través de la servidumbre por deudas —que obliga a una persona a trabajar para pagar una deuda— y las condiciones de trabajo abusivas. Las redes delictivas también se dirigen a los migrantes que ya se encuentran en situación irregular en la UE, obligándoles a trabajar en condiciones muy abusivas, aprovechando su vulnerabilidad y su disposición a aceptar cualquier tipo de oportunidad de trabajo para permanecer en la UE y obtener ingresos⁵.

Es difícil estimar el **volumen del empleo ilegal** en la UE, ya que se trata de un fenómeno «oculto» vinculado a la economía informal en los Estados miembros. Hay indicios de que el empleo ilegal de los migrantes irregulares es mayor cuando la parte de la actividad económica informal es elevada⁶. Aunque se estima que el empleo informal⁷ representa el 16,8 % del empleo total de la UE⁸, el alcance del empleo ilegal de migrantes irregulares es cada vez más difícil de estimar, en particular por lo que se refiere a los aspectos específicos de género y los referidos a la infancia⁹, ya que la migración irregular sigue siendo difícil de cuantificar.

Junto con el refuerzo de las medidas destinadas a prevenir la migración irregular, la prohibición efectiva del empleo de los migrantes irregulares sigue siendo fundamental para luchar contra la migración irregular y limitar así también sus repercusiones económicas y sociales, en particular mediante la protección de los derechos individuales.

1. Objetivos de la Comunicación

La **Directiva sobre sanciones a los empleadores**¹⁰ establece un marco jurídico europeo para prevenir y abordar de forma específica el empleo ilegal de los migrantes irregulares, que se encuentran en una situación más precaria y vulnerable que otros nacionales de terceros países. Aunque también es importante abordar las violaciones de los derechos y el empleo de los trabajadores migrantes en situación regular, esta Directiva no se dirige a ellos, ya que están cubiertos por el marco de la UE para la migración legal¹¹ y por la legislación nacional específica.

⁵ Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada en la UE en 2021 (Europol).

⁶ Informe de síntesis de la Red Europea de Migración «Empleo irregular de nacionales de terceros países en la Unión Europea» (2017), p. 14.

⁷ En relación con el empleo informal, el informe de la Organización Internacional del Trabajo «Defining and measuring informal employment» (Definición y medición del empleo informal) (2005) hace referencia al empleo no convencional, atípico, alternativo, irregular y precario.

⁸ Ficha informativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), «Overview of the informal economy in the EU» (Resumen de la economía informal en la UE), https://www.ilo.org/budapest/WCMS_751319/lang--en/index.htm.

⁹ El Informe de síntesis de la Red Europea de Migración «Empleo irregular de nacionales de terceros países en la Unión Europea» (2017) puso de manifiesto que, por lo que se refiere al género, sobre la base de las estadísticas facilitadas por once Estados miembros participantes en el estudio, eran principalmente hombres (del 69 % en Chipre al 100 % en Lituania y Eslovaquia) quienes trabajaban ilegalmente en los Estados miembros que facilitaron datos.

¹⁰ Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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).

¹¹ El marco de la UE en materia de migración [Directiva relativa al permiso único (2011/98/UE), Directiva sobre la tarjeta azul UE (2009/50/CE), Directiva relativa a los trabajadores temporeros (2014/36/UE), Directiva sobre los estudiantes y los investigadores (2016/801/UE) y Directiva sobre residentes de larga duración (2003/109/CE)] facilita normas que garantizan la igualdad de trato de los nacionales de terceros países con

La Directiva recoge las normas que obligan a los empleadores a verificar el derecho de los nacionales de terceros países a residir en la UE y las sanciones aplicables a los empleadores de migrantes irregulares, estableciendo normas mínimas y mecanismos de detección del empleo ilegal. También dispone medidas para **proteger los derechos de los migrantes irregulares**, como mecanismos para reclamar salarios pendientes, simplificar las denuncias que puedan revelar situaciones de empleo ilegal y expedir permisos de residencia temporales a las víctimas de empleadores especialmente abusivos de modo que puedan participar en procesos penales.

La Directiva concede a los Estados miembros **flexibilidad** para diseñar enfoques diferentes para alcanzar sus objetivos que les permitan tener en cuenta las especificidades nacionales relacionadas con el mercado laboral, el papel del empleo ilegal y la migración, así como la gravedad de la infracción. No obstante, todos los Estados miembros deben garantizar que las normas tengan éxito en la disuasión de la migración irregular y en la lucha contra el empleo ilegal. Los enfoques nacionales de lucha contra el empleo ilegal ineficaces que no reducen el atractivo de la economía informal para los migrantes irregulares y no contribuyen a reducir su llegada, **tienen un efecto en cadena en todos los Estados miembros y en la política migratoria de la UE en su conjunto.**

La presente Comunicación examina la **aplicación práctica de la Directiva** tras el **anuncio, en el marco del Nuevo Pacto**, de que la Comisión evaluará la manera de reforzar la eficacia de la Directiva y la necesidad de adoptar nuevas medidas. En este contexto, la Comisión también se dirigirá a la «Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado», el grupo de trabajo de la recién creada Autoridad Laboral Europea (en lo sucesivo, Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado).

La presente Comunicación también cumple la obligación de informar periódicamente al Parlamento Europeo y al Consejo establecida en el artículo 16 de la Directiva sobre sanciones a los empleadores. Identifica las **medidas necesarias para reforzar la aplicación de la Directiva**, centrándose en los tres ejes principales de actuación: sanciones contra los empleadores, medidas para proteger los derechos de los migrantes irregulares e inspecciones. La Comunicación examina, entre otras cosas, la aplicación del artículo 6, apartados 2 y 5, por lo que se refiere a procedimientos eficaces para la presentación de demandas de pago de remuneraciones pendientes y la expedición de permisos de residencia de duración limitada en relación con procesos penales.

La Comunicación sigue al primer informe de aplicación de mayo de 2014¹² y se basa en la información cualitativa y cuantitativa facilitada por los Estados miembros¹³ (incluidos los

respecto de los nacionales de los Estados miembros en los que residen por lo que se refiere, entre otras cosas, a las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, la formación profesional y los servicios de asesoramiento.

¹² COM(2014) 286 final; en ella se puso de manifiesto que, si bien todos los Estados miembros prohíben el empleo ilegal y han establecido sanciones económicas, administrativas o penales, hay que señalar lagunas, fragmentación y discrepancias; la severidad de las sanciones varió considerablemente, lo que hizo necesario evaluar en mayor medida la proporcionalidad y el carácter disuasorio. Hizo patente que había margen de mejora en todos los ámbitos que ofrecen protección, incluidas las demandas contra los empleadores, los mecanismos de reclamación y el acceso a la información. También puso de manifiesto que se necesitaban esfuerzos sustanciales para mejorar las inspecciones y su priorización mediante la identificación sistemática de los sectores en situación de riesgo.

datos de las inspecciones de 2019 y 2020 y sus resultados) y por una amplia muestra de partes interesadas, en particular sindicatos, asociaciones empresariales y patronales, organizaciones no gubernamentales y representantes de los migrantes. También tiene en cuenta la labor de la Agencia de los Derechos Fundamentales sobre la protección de los migrantes irregulares frente a la explotación laboral¹⁴. Aunque el fin de la Comunicación es trazar el camino a seguir, en ella se reconoce que existen **importantes lagunas en la información** de que dispone la Comisión que impiden llegar a conclusiones definitivas sobre el impacto y la eficacia de la Directiva sobre sanciones a los empleadores. Esta Comunicación define medidas concretas para colmar estas lagunas.

2. Empleo ilegal y sanciones para los empleadores

En la lucha contra el empleo ilegal siguen siendo fundamentales sanciones económicas y penales efectivas, proporcionadas y disuasorias para reducir los incentivos de los empleadores para contratar a migrantes irregulares. Las sanciones deben contrarrestar los beneficios económicos de la contratación de migrantes irregulares. Las sanciones para los empleadores también deben reflejar la gravedad del delito y ser proporcionales a la seriedad de la infracción, siendo más rigurosas para los casos en los que se registran condiciones de trabajo especialmente abusivas (es decir, infracción persistente, número significativo de migrantes irregulares contratados y empleo de víctimas de la trata de seres humanos). La aplicación efectiva y proporcional de las sanciones es **disuasoria** cuando el riesgo que corre un empleador de ser descubierto y sancionado supera las ventajas económicas de contratar a migrantes irregulares.

Basándose en estos principios, la Directiva sobre sanciones a los empleadores define normas mínimas para las sanciones económicas y penales de los empleadores y establece medidas administrativas adicionales para luchar contra el empleo ilegal como la retirada de las ayudas públicas o la exclusión de las licitaciones. Los Estados miembros tienen margen para determinar el nivel real de las sanciones, dependiendo de la situación específica nacional, la gravedad de la infracción o de si el empleador es una persona física o jurídica. Los Estados miembros también pueden introducir normas más estrictas que las establecidas en la Directiva. Al mismo tiempo, es de vital importancia que, en un espacio sin fronteras interiores y con el fin de prevenir la migración irregular, se emprendan acciones comunes contra el empleo ilegal y que todos los sistemas nacionales funcionen eficazmente. Si hubiera lagunas en uno o varios Estados miembros se socavaría el efecto disuasorio sobre el empleo ilegal y la migración irregular de personas dispuestas a trabajar en la economía informal, lo que tendría consecuencias para la política migratoria de la UE en su conjunto.

El empleo ilegal se produce en diferentes entornos económicos, como los hogares, las pequeñas o medianas empresas y las grandes empresas. Es importante garantizar que todos los tipos de empleadores **estén informados y sean conscientes** de las posibilidades legales de empleo y contratación, de las medidas que deben adoptarse para prevenir y evitar el empleo ilegal y de los riesgos y consecuencias de la contratación de migrantes irregulares.

¹³ Los Estados miembros aportaron información sobre la aplicación de la Directiva a través de un cuestionario elaborado por la Comisión.

¹⁴ Agencia de los Derechos Fundamentales, «Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive» (2021), disponible en: <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/employers-sanctions-against-exploitation>.

En general, los Estados miembros han transpuesto a la legislación nacional las disposiciones de la Directiva sobre sanciones, aunque los enfoques elegidos varían considerablemente en función de una serie de factores como, por ejemplo, los diferentes sistemas sancionadores nacionales, el impacto y la percepción sociales del empleo ilegal, las situaciones económicas y los niveles salariales o la incidencia del empleo ilegal en la economía. Esto se refleja en la gran diversidad de la gama y la escala de las sanciones económicas (cuadro 1) y penales (cuadro 2), así como en las diferentes opciones elegidas por los Estados miembros para el uso de otras medidas (por ejemplo, la prohibición del acceso a las ayudas públicas o a la financiación de la UE o la exclusión de las licitaciones). Además, la visión general sobre las acciones judiciales incoadas contra los empleadores y las sanciones aplicadas en la práctica es dispersa e incompleta, lo que hace **difícil evaluar plenamente el impacto** de la Directiva a la hora de garantizar un enfoque eficaz de las sanciones contra el empleo ilegal en todos los Estados miembros y de que dichas sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasorias.

2.1. Sanciones económicas

La Directiva establece que los empleadores que contraten migrantes irregulares deben ser objeto de sanciones económicas que deberían aumentar proporcionalmente con el número de migrantes irregulares empleados y podrían reducirse en los casos en que el empleo se destine a fines privados (como, por ejemplo, la asistencia doméstica). Como ya se informó en 2014, todos los Estados miembros han transpuesto las normas sobre sanciones económicas de los empleadores. Sin embargo, debido a las lagunas de información sobre la aplicación de estas sanciones a los empleadores en la práctica, no es posible evaluar de manera concluyente su impacto. La escasa información disponible muestra que existen **diferencias significativas en la cuantía de las multas impuestas** a las personas jurídicas por migrante irregular empleado, con sanciones mínimas que oscilan entre 300 EUR en Bélgica y aproximadamente 10 000 EUR en Croacia, y sanciones máximas de entre 3 000 EUR en Bélgica, Chipre y Estonia y 43 000 EUR en Italia.

Como indicación de la **proporcionalidad de las sanciones**, sirva decir que estas van desde 1,5¹⁵ a 92¹⁶ o incluso 700¹⁷ veces el salario mínimo mensual del Estado miembro del que se trate. Además, las legislaciones nacionales de la mayoría de los Estados miembros¹⁸ establecen el importe o la multa mínima y el modo en que aumenta proporcionalmente con cada migrante irregular empleado, mientras la otra parte de los demás Estados miembros dejan a la judicatura decidir el importe exacto en función del número de migrantes irregulares de que se trate¹⁹.

La diferencia en el nivel de las multas aplicadas en los Estados miembros depende de una serie de factores, como la situación económica y el nivel del salario mínimo en el Estado

¹⁵ Letonia.

¹⁶ Las sanciones de Bulgaria pueden oscilar entre tres y 92 veces el salario mínimo mensual (de 2 000 a 60 000 BGN).

¹⁷ En Chequia, las sanciones pueden oscilar entre cinco y 700 veces el salario mínimo mensual (de 50,000 CZK a 10,000,000 CZK).

¹⁸ Bélgica, Bulgaria, Estonia, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Austria, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Suecia.

¹⁹ Chequia, Alemania, Letonia, Malta, Polonia, Portugal y Finlandia.

miembro. Además, el tipo de empleador (por ejemplo, si se trata de un hogar o una empresa) también afecta al nivel y la naturaleza de las sanciones. No obstante, los Estados miembros deben asegurarse de que **la diferencia en el nivel de las sanciones esté justificada y de que las sanciones sean efectivas, proporcionadas y disuasorias en cada Estado miembro**.

Los Estados miembros con un sistema sancionador más estricto consideran que unas **sanciones económicas más altas son un buen factor disuasorio** para el empleo ilegal, mientras que los Estados miembros que aplican sanciones más bajas o en los que riesgo de sanciones se considera bajo en comparación con los beneficios potenciales derivados del empleo ilegal opinan que las **sanciones no son suficiente como factor disuasorio**²⁰. A este respecto, es indicativo que once Estados miembros hayan modificado su legislación desde 2014 para aumentar el importe de la multa impuesta. La Agencia de los Derechos Fundamentales también indica que, en la práctica, en la mayoría de los Estados miembros las sanciones y multas impuestas a los empleadores no son lo suficientemente severas como para disuadirlos de recurrir a prácticas de empleo ilegal²¹. Por otra parte, el trabajo de la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado muestra que, más allá de un sistema de sanciones que funcione correctamente y de su aplicación efectiva, también son igualmente importantes unas estructuras claras y adecuadas para motivar y facilitar el cumplimiento²².

2.2. Sanciones penales

De conformidad con la Directiva sobre sanciones a los empleadores, se aplican sanciones penales (que pueden ser sanciones pecuniarias, penas de prisión u otras sanciones) a los **casos graves de empleo ilegal** con circunstancias agravantes, como la infracción reiterada, la contratación de un número importante de migrantes irregulares o su empleo en condiciones laborales particularmente abusivas o la contratación de víctimas de la trata de seres humanos y de menores. En la mayoría de los Estados miembros, el empleo ilegal constituye un delito en sí mismo²³, mientras que los demás Estados miembros en general han tipificado como delito el empleo ilegal en todas las circunstancias previstas en la Directiva²⁴.

Desde 2014, se han registrado **algunos avances en los cambios legislativos** en Italia, Alemania, Francia y Suecia que facilitan la aplicación de sanciones penales en la práctica²⁵. Por ejemplo, Italia suprimió el requisito de violencia, amenazas e intimidación para calificar la explotación y tipificó como delito la contratación o el sometiendo de los empleados al trabajo en condiciones de explotación. Alemania tipificó como delito la explotación y la propia obtención de beneficios, y no solo el acto de obligar a una persona a un empleo en

²⁰ Informe de síntesis de la Red Europea de Migración «Empleo irregular de nacionales de terceros países en la Unión Europea» (2017), p. 30.

²¹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «Explotación laboral grave: trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de esta» (2015), pp. 18-19.

²² La biblioteca virtual de la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado puede consultarse a través de: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1495&langId=es>.

²³ Bélgica, Chequia, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Malta, Países Bajos, Austria, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia.

²⁴ Artículo 9 de la Directiva sobre sanciones a los empleadores: cuando la infracción sea intencionada y se haya cometido de forma persistente, implique a un número importante de nacionales de terceros países o de menores, las condiciones de trabajo sean abusivas o el nacional de un tercer país sea víctima de la trata de seres humanos.

²⁵ Agencia de los Derechos Fundamentales, «Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive» (Protección de los migrantes en situación irregular de la explotación laboral: papel de la Directiva de sanciones a los empleadores) (2021), p. 35.

condiciones de explotación. Francia amplió las competencias de la inspección de trabajo para incluir el registro de los delitos de trata de seres humanos, trabajo forzoso y servidumbre. Suecia ha adoptado legislación que refuerza la tipificación penal de la trata de seres humanos para abordar la explotación mediante el engaño o el aprovechamiento de la situación dependiente, la vulnerabilidad o la difícil situación de otra persona y la explotación a través del trabajo forzoso.

Sin embargo, como refleja el cuadro 2, existen diferencias entre los Estados miembros por lo que se refiere a la severidad de las sanciones penales tanto en términos de duración de la posible pena de prisión, que oscila entre 8 días y 12 años, como del importe de la multa aplicada. Además, existe una importante falta de información por lo que respecta a la aplicación en la práctica de sanciones penales a los empleadores y al número de procedimientos incoados. Estos elementos apuntan al hecho de que la **Directiva ha tenido un impacto limitado** en la disuasión del empleo ilegal mediante sanciones y todavía no ha sido capaz de establecer un marco eficaz de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en toda la UE. La información facilitada por las partes interesadas que representan a los sindicatos y a las organizaciones no gubernamentales, recabada a través de consultas específicas sobre este tema, respalda esta conclusión, ya que confirma que las **sanciones para los empleadores explotadores parecen ser inferiores a los beneficios obtenidos** a través del trabajo no declarado y el dumping social. Por consiguiente, los Estados miembros deben evaluar si el nivel de las sanciones penales aplicadas a nivel nacional es lo suficientemente disuasorio y contribuye a un marco eficaz de sanciones contra el empleo ilegal.

2.3. Otras medidas de carácter administrativo

Además de las sanciones financieras y penales, de conformidad con el artículo 7 de la Directiva, los Estados miembros pueden imponer otras medidas administrativas contra los empleadores, como la retirada de ayudas públicas, la exclusión de licitaciones, la recuperación de subvenciones públicas, el cierre provisional o definitivo de sus establecimientos o la retirada de la autorización para ejercer la actividad de que se trate. La Directiva también prevé la posibilidad de denunciar públicamente y publicar una lista de los empleadores que hayan cometido una infracción penal.

También en este caso, la ejecución de estas medidas varía considerablemente entre los Estados miembros, incluso por lo que respecta a la duración de la aplicación de estas medidas adicionales. Además, solo nueve Estados miembros²⁶ incluyen las cuatro medidas administrativas en su legislación nacional y, aunque todos incluyan al menos una, **en la práctica solo ocho Estados miembros²⁷ informan de haberlas aplicado**, lo que dificulta la evaluación completa de la eficacia y el impacto de las mismas.

El cierre provisional o definitivo de establecimientos o la retirada de una autorización para el ejercicio de la actividad de que se trate parecen ser las medidas más aplicadas²⁸, mientras que solo tres Estados miembros²⁹ aplican la retirada de ayudas públicas y la exclusión de las

²⁶ Alemania, España, Francia, Lituania, Austria, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Suecia.

²⁷ Bélgica, Grecia, Francia, Hungría, Croacia, Países Bajos, Eslovenia y Eslovaquia.

²⁸ Solo cinco Estados miembros (Bélgica, Grecia, Francia, Croacia y los Países Bajos) notificaron la aplicación de esta medida en el período 2012-2019.

²⁹ Hungría, Eslovenia y Eslovaquia

licitaciones públicas, y ninguno informa de la recuperación de las subvenciones públicas. Solo seis Estados miembros³⁰ prevén la posibilidad de publicar la lista de empleadores responsables del empleo ilegal. Las medidas adicionales, como la exclusión de la licitación pública y de la financiación nacional y de la UE, **siguen estando muy infrautilizadas a pesar de su potencial** para disuadir a los empleadores de contratar a migrantes irregulares³¹.

También se observa que, en la práctica, los trabajadores indocumentados pueden ser a menudo empleados a través de relaciones laborales complejas que implican **acuerdos de subcontratación**, agencias de contratación y de trabajo temporal, así como a través de **plataformas en línea que ofrecen trabajo de corta duración** (por ejemplo, repartidores de alimentos y comidas o empleados de servicios de transporte), lo que aumenta la dificultad de identificar a los empleadores que contratan a migrantes irregulares. A este respecto, la responsabilidad de toda la cadena de empleadores tiene por objeto proteger a los migrantes, especialmente en aquellos sectores económicos en los que la subcontratación está muy extendida, como la construcción³², así como en el ámbito económico del trabajo en plataformas en línea, de reciente aparición.

Sin embargo, las partes interesadas consideran que estas disposiciones tienen un **impacto limitado en los procedimientos de denuncia y en la determinación de la responsabilidad en cadena**, habida cuenta de la probabilidad de que un contratista que haya cumplido las obligaciones de diligencia debida no sea considerado responsable con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8, apartado 3, de la Directiva. Por ejemplo, en Bélgica³³, las «obligaciones de diligencia debida» del contratista se cumplen mediante la simple emisión de una declaración por escrito de un subcontratista en la que se afirme que no emplea o no empleará a migrantes irregulares, eximiendo al contratista principal de toda responsabilidad. **Los Estados miembros deben hacer más para que los contratistas principales sean responsables** de las infracciones en la cadena de subcontratación, incluidos los intermediarios, en caso de empleo irregular, habida cuenta de las similitudes de su papel con el de los empleadores.

2.4. Medidas para mejorar la eficacia de las sanciones contra los empleadores

A pesar de que los Estados miembros han transpuesto en términos generales la Directiva, **no es posible llegar a conclusiones firmes** sobre si las sanciones aplicadas en la práctica son disuasorias, eficaces y proporcionadas y si tienen un impacto significativo en la prevención del empleo ilegal de migrantes irregulares.

Aunque los Estados miembros disponen de margen a la hora de determinar los niveles de sanción más adecuados a nivel nacional, es necesario un entendimiento común de cuáles son en la práctica las sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias y cuál es su impacto. Un mecanismo de información mejorado debe complementarse con un intercambio de mejores prácticas para conocer los diferentes enfoques nacionales y, en particular, los que han demostrado ser eficaces y tener un efecto disuasorio.

³⁰ Bulgaria, Chipre, Francia, Países Bajos, Portugal y Rumanía.

³¹ Información facilitada por la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Plataforma para la Cooperación Internacional para Migrantes Indocumentados (PICUM) como parte de las consultas específicas

³² Información facilitada por la Plataforma para la Cooperación Internacional para Migrantes Indocumentados (PICUM) como parte de las consultas específicas

³³ Ejemplo presentado por la Confederación Europea de Sindicatos (CES) en el contexto de las consultas específicas.

La Comisión fomentará el **aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas** entre los Estados miembros y las partes interesadas con el apoyo de expertos en Derecho administrativo y penal en el Grupo de Expertos en Migración Irregular dedicado a la Directiva sobre sanciones a los empleadores. El intercambio de buenas prácticas permitirá a la Comisión apoyar a los Estados miembros según sea necesario a la hora de **determinar y adaptar el nivel de sanciones** eficaces, proporcionadas y disuasorias a nivel nacional, de recabar información para promover un enfoque más coherente de las sanciones y de garantizar que puedan tener un impacto en la reducción del empleo y la explotación ilegales.

Además, es necesario **sensibilizar e informar a los empleadores** sobre los riesgos y las consecuencias a los que se enfrentan al contratar a migrantes irregulares, contribuyendo así a reforzar la capacidad disuasoria del sistema. La Comisión ayudará a los Estados miembros a diseñar campañas de información eficaces, dirigidas en particular a los empleadores que trabajan en los sectores con mayor riesgo de empleo ilegal y a aquellos que pueden no tener fácil acceso a esta información (por ejemplo, hogares, pequeñas empresas), sirviéndose de la experiencia de la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado. La Comisión también proporcionará ayuda financiera a través del Fondo de Asilo, Migración e Integración.

La Comisión:

- promoverá el diálogo entre los Estados miembros y las partes interesadas, con el apoyo de expertos en Derecho administrativo y penal, para ayudar a los Estados miembros a determinar y adaptar el nivel de las sanciones económicas y penales a nivel nacional, y recabará información pertinente de las autoridades nacionales;
 - prestará apoyo a los Estados miembros a la hora de diseñar y poner en marcha campañas de sensibilización y prevención dirigidas a los empleadores de los sectores de riesgo sirviéndose de la experiencia de la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado;
- dará un nuevo impulso al trabajo del Grupo de Expertos en Migración Irregular de la Comisión dedicado a la Directiva sobre sanciones a los empleadores en tanto que red de conocimientos especializados, intercambio y apoyo a los Estados miembros.

Los Estados miembros deben hacer lo siguiente:

- evaluar el nivel de las sanciones económicas y penales establecido a nivel nacional para estimar si son eficaces, proporcionadas y disuasorias contra el empleo ilegal;
- reforzar las actividades de sensibilización e información de los empleadores sobre las posibilidades legales de empleo y contratación, las medidas necesarias para prevenir el empleo ilegal y los riesgos y consecuencias de la contratación de migrantes irregulares.

3. Medidas para proteger los derechos de los migrantes irregulares

Los artículos 6, apartado 2, y 13 de la Directiva sobre sanciones a los empleadores conceden a los migrantes irregulares un conjunto de derechos para garantizar que estén adecuadamente informados de sus derechos frente al empleo ilegal, puedan presentar denuncias por infracciones laborales y reclamar salarios impagados. Se trata de disposiciones clave para **proteger a los migrantes del riesgo de explotación y abuso**: los migrantes irregulares que denuncian infracciones laborales y colaboran con las autoridades contribuyen a que los

empleadores deban rendir cuentas por los salarios, impuestos y cotizaciones sociales impagados, garantizando la igualdad de condiciones en el mercado laboral y dando a conocer las situaciones de explotación y abuso de los trabajadores.

Siguen siendo necesarios esfuerzos adicionales por lo que respecta a la aplicación de los **elementos de protección de la Directiva**, en particular en relación con el acceso a la información, el acceso a la justicia, la recuperación de las remuneraciones pendientes y la concesión de permisos de residencia temporales.

3.1. Acceso a información

Garantizar que los migrantes puedan obtener información sobre sus derechos y que dispongan de mecanismos de apoyo para presentar demandas y de asistencia jurídica es un **requisito previo para el acceso efectivo a la justicia** de los migrantes irregulares, en particular para aquellos que son víctimas de empleadores abusivos. La Directiva sobre sanciones a los empleadores proporciona instrumentos para que los migrantes irregulares ejerzan sus derechos de forma efectiva, garantizando que se les informa sistemáticamente de su derecho a presentar reclamaciones de sus remuneraciones pendientes antes de la ejecución de cualquier decisión de retorno, de que pueden recibir cualquier atraso de su remuneración incluso después de haber regresado a su país de origen y presentar demandas contra los empleadores, ya sea directamente o a través de terceros (véase la sección 3.2). La Directiva garantiza, por tanto, que los migrantes que trabajan en la UE sin derecho de residencia puedan ejercer sus derechos de manera efectiva dentro de la UE, pero también desde el extranjero cuando proceda. Estos derechos deben respetarse incluso cuando sean aplicables los procedimientos de retorno de la Directiva sobre retorno³⁴, en particular una vez que concluya una evaluación global de la situación individual de un trabajador migrante y se determine su situación migratoria.

La mayoría de los Estados miembros **solo proporciona información general sobre los derechos de los trabajadores y no información específica pertinente para la situación concreta de los trabajadores migrantes irregulares**. En algunos casos, **la información se limita** a consideraciones de salud y seguridad en el trabajo y no incluye información sobre el impago de la remuneración. Además, mientras que otros Estados miembros³⁵ facilitan información específica, a menudo esto se hace solo como parte del procedimiento de retorno³⁶. Esta situación tiene un **impacto negativo en los migrantes irregulares**, que no están suficientemente informados sobre la posibilidad de presentar una reclamación o recibir salarios impagados antes de regresar a su país de origen.

La Directiva no establece normas sobre las modalidades de suministro de información a los migrantes irregulares, y las prácticas nacionales difieren en cuanto al **cuándo, cómo y quién facilita la información**³⁷. En la mayoría de los Estados miembros, los inspectores de trabajo

³⁴ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

³⁵ Austria, Bélgica, Chequia, Estonia, España, Francia, Lituania, Luxemburgo, Letonia, Malta, Eslovaquia y Eslovenia.

³⁶ Por ejemplo, Croacia, Chipre, Portugal y Eslovaquia.

³⁷ Informe de síntesis de la Red Europea de Migración «Empleo irregular de nacionales de terceros países en la Unión Europea» (2017), p. 36.

están obligados a informar a los trabajadores de sus derechos, una buena práctica que debería extenderse a todos los Estados miembros. Sin embargo, también existen otras modalidades. Por ejemplo, en Austria la información se facilita en un centro de acogida de trabajadores indocumentados, mientras que en Italia se hace a través de un formulario específico en el que se explican los derechos de los trabajadores migrantes irregulares (incluida la obligación del empleador de pagar los salarios, las pensiones y las cotizaciones a la seguridad social pendientes) y su legitimación activa contra el empleador. Sin embargo, esta información no se facilita sistemáticamente y solo está disponible en algunas lenguas extranjeras. La Comisión fomentará un intercambio de las mejores prácticas y experiencias entre los Estados miembros que sirva de base para la mejora del modo en que se facilita dicha información a los trabajadores migrantes irregulares y el aumento de la información sobre los derechos y las posibilidades existentes.

El **deficiente conocimiento de sus derechos por parte de los migrantes irregulares** es una de las causas del riesgo de explotación laboral, ya que los migrantes irregulares pueden no ser capaces de saber si ese riesgo existe, lo que apunta a la **necesidad de mejorar el acceso a la información** por parte de los intermediarios laborales, las agencias de colocación y las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la legislación (incluidas las inspecciones de trabajo) de modo que los trabajadores migrantes estén al corriente de sus derechos y sepan dónde solicitar apoyo y reparación. Las partes interesadas también señalaron el mismo problema y la misma necesidad³⁸.

El hecho de que la información facilitada a los migrantes sea a menudo limitada, no se facilite sistemáticamente y no se oriente a la situación específica de los trabajadores migrantes irregulares **afecta negativamente al objetivo de la Directiva de proporcionar información objetiva y fiable a los migrantes para que ejerzan sus derechos**. Sin embargo, la insuficiente información por parte de los Estados miembros sobre el número de reclamaciones del pago de atrasos presentadas y satisfechas y sobre los casos incoados contra empleadores abusivos sobre la base de la denuncia de un trabajador migrante irregular no permiten, en esta fase, fundamentar estas nuevas pruebas.

3.2. Acceso a la justicia, remuneración y concesión de permisos de residencia temporales

Incluso cuando se les informa sobre sus derechos, los **trabajadores migrantes irregulares pueden mostrarse reticentes a presentar denuncias** contra los empleadores para recuperar salarios pendientes de pago o denunciar posibles situaciones de explotación ante la posibilidad de que se les ordene retornar, de verse privados de sus ingresos y, en algunos casos, de represalias de los empleadores. Para evitar que tales situaciones socaven el acceso adecuado a la justicia, la Directiva sobre sanciones a los empleadores exige el establecimiento de **mecanismos específicos a través de los cuales los migrantes irregulares puedan presentar una denuncia** ante las autoridades competentes, ya sea directamente o a través de terceros (como, por ejemplo, sindicatos, asociaciones de trabajadores y organizaciones no gubernamentales), incluso cuando ya no estén presentes en el Estado miembro³⁹ de que se

³⁸ Información facilitada por la Plataforma para la Cooperación Internacional para Migrantes Indocumentados (PICUM) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES) como parte de las consultas específicas

³⁹ Solo Malta exige que el nacional de un tercer país esté presente personalmente para presentar una denuncia.

trate. Los trabajadores migrantes irregulares también pueden recibir apoyo de dichos terceros en procedimientos administrativos o civiles⁴⁰. Estos mecanismos también pueden favorecer la aplicación de la Directiva sobre los derechos de las víctimas⁴¹ y garantizar que no se deniegue el acceso a la justicia a los migrantes irregulares víctimas de delitos, en particular los definidos en la Directiva sobre sanciones a los empleadores⁴².

Los Estados miembros han elegido diferentes modalidades para establecer un **mecanismo de denuncia eficaz**. Un estudio realizado por la Plataforma para la Cooperación Internacional para Migrantes Indocumentados (PICUM)⁴³ muestra que en trece Estados miembros⁴⁴ (de los quince cubiertos por el estudio) existen procedimientos civiles y administrativos para que los trabajadores presenten reclamaciones de salarios impagados y en once⁴⁵ existe también un organismo de inspección competente para tramitar denuncias individuales de trabajadores sobre cuestiones relacionadas con el pago insuficiente de salarios. La práctica también muestra que, si bien los migrantes empleados ilegalmente (independientemente de si residen legalmente o no) pueden presentar demandas de indemnización por salarios impagados en veinte Estados miembros en las mismas condiciones que los trabajadores con un contrato de trabajo válido⁴⁶, en la práctica los **mecanismos de denuncia podrían funcionar de manera más eficiente**⁴⁷. La Agencia de los Derechos Fundamentales⁴⁸ muestra que, en algunos Estados miembros, los migrantes en situación irregular no utilizan los sistemas de denuncia existentes. Y ello por una serie de motivos: la falta de incentivos para que los trabajadores den el paso hacia la denuncia; la información limitada sobre sus derechos y el mecanismo de denuncia disponible; obstáculos económicos, como las cuotas de afiliación a los sindicatos, que solo asisten a los miembros; y, en la mayoría de los casos, el miedo a ser detectado, detenido y obligado a retornar.

La **cooperación de las autoridades públicas con los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales** es fundamental para facilitar las denuncias, ya que a menudo mantienen contacto directo con los trabajadores y pueden sensibilizar, informar a los migrantes irregulares sobre sus derechos, generar confianza mutua y ayudar a los trabajadores a identificar situaciones de trabajo no declarado y de explotación laboral a fin de presentar una denuncia. El papel de los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales

⁴⁰ En Bulgaria, Chipre, Estonia, Malta, Eslovaquia, Finlandia y Suecia se requiere la autorización del nacional del tercer país para actuar en su nombre.

⁴¹ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo (DO L 315 de 14.11.2012, p. 57).

⁴² En virtud de la Directiva sobre los derechos de las víctimas, los derechos se aplican a las víctimas de manera no discriminatoria, independientemente de su situación en materia de residencia.

⁴³ Plataforma para la Cooperación Internacional para Migrantes Indocumentados (PICUM), «Un trabajador es un trabajador: Cómo asegurar que los trabajadores migrantes indocumentados puedan acceder a la justicia», (2020), pp. 21-22.

⁴⁴ Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Chequia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y España.

⁴⁵ Bélgica, Bulgaria, Chipre, Chequia, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y España.

⁴⁶ Informe de síntesis de la Red Europea de Migración «Empleo irregular de nacionales de terceros países en la Unión Europea» (2017).

⁴⁷ Agencia de los Derechos Fundamentales, «Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive» (Protección de los migrantes en situación irregular de la explotación laboral: papel de la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2021) p. 12.

⁴⁸ Ídem p. 5.

también es muy importante para facilitar las denuncias, dar a conocer situaciones de explotación y reducir el temor de los migrantes irregulares a verse sometidos a procedimientos de retorno si son detectados por las autoridades de migración. En la gran mayoría de los Estados miembros, la legislación otorga un papel importante a estas partes interesadas, en particular a los sindicatos⁴⁹, en el marco del mecanismo nacional para simplificar la presentación de denuncias.

Además de las dificultades para presentar denuncias, los migrantes irregulares también se enfrentan a obstáculos a la hora de obtener el pago de remuneraciones pendientes. Si bien la Directiva establece que debe presumirse que el salario equivale como mínimo al salario mínimo⁵⁰ y que la duración de la relación de trabajo es al menos de tres meses, las partes interesadas señalan una **serie de lagunas en la aplicación práctica de las disposiciones sobre remuneración mínima**. Esto se debe, por ejemplo, a la falta de conocimiento de las disposiciones pertinentes por parte de las autoridades de inspección del trabajo o de los profesionales que asisten y asesoran a los trabajadores migrantes irregulares. En la práctica, los migrantes irregulares pueden encontrarse en situaciones en las que la presunción de un mínimo de tres meses de empleo no presuponga un empleo a tiempo completo⁵¹ y se vean obligados a demostrar las horas trabajadas y a aportar distintos tipos de pruebas, como mensajes, fotografías o testimonios⁵². Además, los migrantes irregulares se enfrentan a obstáculos a la hora de lograr el pago efectivo de los salarios debido a la duración o los costes de los procesos judiciales, los obstáculos a la apertura de cuentas bancarias cuando se carece de residencia legal, las estrategias de los empleadores para eludir el pago⁵³ o los problemas de acceso a la financiación en caso de insolvencia del empleador⁵⁴ o retorno.

Si bien la Directiva permite a los nacionales de terceros países empleados ilegalmente reclamar el pago de atrasos después de haber regresado a su país de origen, **no parece haber mecanismos para facilitar las reclamaciones a las personas que ya no se encuentran en el Estado miembro**, y son muy pocos los Estados miembros que disponen de mecanismos de recuperación específicos⁵⁵. No obstante, el establecimiento de mecanismos eficaces es fundamental para garantizar que los migrantes irregulares que regresan antes de que concluyan los procedimientos de recuperación de salarios pendientes no se vean perjudicados en el ejercicio de sus derechos. En Bélgica, si los inspectores de trabajo determinan que los salarios no se han pagado correctamente, y en los casos en que los trabajadores no estén inmediatamente disponibles o hayan abandonado el país, los empleadores están obligados a pagar los salarios a la Caja Federal de Depósitos y Consignación. Sin embargo, no existe ningún departamento o administración encargado de devolver los salarios debidos o de

⁴⁹ Según la información de que dispone la Agencia de los Derechos Fundamentales, todos los Estados miembros de la UE excepto Italia, Malta, Eslovenia y Finlandia.

⁵⁰ En varios Estados miembros, como Bulgaria, Chipre, Alemania, Grecia, España, Francia, Hungría, Italia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia y Rumanía, el nacional de un tercer país en situación irregular se asimila a un empleado legal cuando se aplica un salario mínimo.

⁵¹ Por ejemplo, Alemania y Austria.

⁵² Información facilitada por la Confederación Europea de Sindicatos (CES).

⁵³ Como cambiar la estructura empresarial o cerrar la empresa y trasladar sus activos sin declarar oficialmente la quiebra, o simplemente negarse a pagar.

⁵⁴ A menudo, el Estado recupera en primer lugar los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social que se adeuden, incluso si esto significa que el trabajador no recibe su remuneración.

Solo Bélgica, Grecia y Francia han notificado estos mecanismos - Informe de síntesis de la Red Europea de Migración «Empleo irregular de nacionales de terceros países en la Unión Europea» (2017).

informar al migrante. En Francia, en los casos en que el migrante irregular esté detenido o ya no se encuentre en el país, los salarios se depositan en la Oficina de Inmigración e Integración (OFII) y, a continuación, se pagan al migrante. Además, la OFII tiene derecho a recuperar los salarios, con la colaboración del departamento fiscal, si el empleador no remunera al migrante en un plazo de 30 días.

Con el fin de **proteger a las víctimas de explotación grave y a los niños**, simplificar las denuncias para que estos delitos graves sean detectados y castigados y hacer más fácil la recuperación de los salarios pendientes, el artículo 6, apartado 5, de la Directiva permite a los Estados miembros **conceder permisos de residencia temporales** a los migrantes irregulares, en función de la duración de la investigación o del proceso penal pertinentes o de la voluntad de cooperar con las autoridades⁵⁶. Estos permisos pueden prorrogarse hasta el cobro de los atrasos⁵⁷. Estos permisos suelen expedirse por períodos de entre seis meses y un año y pueden prorrogarse⁵⁸. En varios Estados miembros⁵⁹, los permisos de residencia temporales pueden prorrogarse hasta que se haya pagado a la víctima el salario debido; sin embargo, falta información sobre la frecuencia con la que se aplica esta disposición.

Más de la mitad de los Estados miembros⁶⁰ cuenta con legislación nacional que prevé permisos de residencia temporales específicos para las víctimas de condiciones laborales especialmente abusivas, mientras que los demás los expiden en situaciones de trata de seres humanos. Sin embargo, solo cinco Estados miembros⁶¹ han notificado la concesión de tales permisos de residencia en los casos de explotación laboral de migrantes irregulares en 2018 y 2019. Francia se sitúa a la cabeza por número de permisos de este tipo concedidos, seguida de Suecia, Chequia, Alemania y Polonia. Suecia también informó de la concesión de permisos de residencia a menores empleados ilegalmente.

Aunque la Directiva sobre sanciones a los empleadores tuvo un **impacto positivo** en este ámbito, ya que dio lugar al establecimiento de mecanismos de denuncia específicos y a la posibilidad de conceder permisos de residencia temporales, las consultas con las partes interesadas muestran que, en la práctica, para los migrantes irregulares que han sufrido explotación laboral **es difícil acceder a los procedimientos de concesión de permisos de residencia** o cumplir las condiciones de concesión de los mismos. Las partes interesadas señalan que las víctimas tienen dificultades para acceder a la información y al asesoramiento jurídico sobre la posibilidad de obtener permisos de residencia y los procedimientos para solicitarlos o para pedir el examen de una solicitud de este tipo. También señalan que la concesión de permisos a menudo está vinculada a la existencia de cargos penales contra empleadores concretos y el permiso está condicionado a la participación de las víctimas en procesos penales, aunque la Directiva no lo exija.

3.3. Acciones para mejorar la protección de los derechos de los migrantes

⁵⁶ Artículo 13, apartado 4, de la Directiva.

⁵⁷ Artículo 6, apartado 5, de la Directiva.

⁵⁸ El permiso de residencia temporal se concede por seis meses en Chipre, Hungría, Italia, Rumanía y Suecia (renovable), por un año en Alemania y Croacia y por tres meses en Eslovaquia (renovable).

⁵⁹ Estonia, Finlandia, Alemania, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Suecia.

⁶⁰ Agencia de los Derechos Fundamentales, «Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive» (Protección de los migrantes en situación irregular de la explotación laboral: papel de la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2021)).

⁶¹ Chequia, Alemania, Francia, Polonia y Suecia.

El acceso a la información y a la justicia, la recuperación de los atrasos y la simplificación de las denuncias constituyen el núcleo de las medidas de protección de la Directiva destinadas a reparar las injusticias sufridas por los migrantes irregulares. Las pruebas circunstanciales y los informes de las partes interesadas indican que los migrantes irregulares se enfrentan **a una falta de acceso efectivo a la información y a los mecanismos de denuncia**. La falta de datos sobre el uso del mecanismo de denuncia y la expedición de permisos de residencia temporales no permite llegar a conclusiones firmes sobre este asunto.

Unos mecanismos de denuncia eficaces permiten a las autoridades planificar y orientar mejor sus inspecciones de trabajo, reunir pruebas sólidas contra los empleadores abusivos en cooperación con los trabajadores migrantes irregulares y los terceros y, en última instancia, exigir responsabilidades a dichos empleadores. Los Estados miembros deben velar por que estos **mecanismos de denuncia sean fácilmente accesibles** y tengan en cuenta que la confidencialidad puede fomentar la presentación de denuncias por parte de los trabajadores migrantes irregulares y la revelación de casos de explotación. Los Estados miembros deben establecer **políticas o protocolos de notificación seguros** para garantizar que los trabajadores migrantes irregulares puedan denunciar las infracciones de los empleadores y colaborar con las fuerzas policiales sin correr el riesgo de que su situación migratoria afecte al ejercicio de sus derechos. En el contexto del Grupo de Expertos en Migración Irregular de la Comisión dedicado a la Directiva sobre sanciones a los empleadores, la Comisión promoverá el **intercambio de buenas prácticas para definir mecanismos eficaces** para reclamar el reembolso de atrasos, recibir remuneración y presentar denuncias —teniendo en cuenta la necesidad de políticas o protocolos de notificación seguros— incluso después de que un migrante haya regresado a su país de origen.

Los **interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales** también desempeñan un papel central en la promoción y aplicación de las medidas de protección de la Directiva sobre sanciones a los empleadores y en la comunicación con los migrantes irregulares. La Comisión reforzará el **diálogo con los interlocutores sociales** y las organizaciones no gubernamentales que representan a los trabajadores indocumentados y colaborará con la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado a la hora de desarrollar estas actividades.

Es necesario **mejorar el acceso de los trabajadores migrantes irregulares a información objetiva y sistemática** sobre sus derechos y sobre los mecanismos para obtener apoyo y reparación. Con el apoyo de los fondos de la UE, los Estados miembros deberían **desarrollar campañas de información y sensibilización**, en cooperación con asociaciones empresariales, sindicatos y organizaciones no gubernamentales, dirigidas a los trabajadores migrantes irregulares. En cooperación con la Agencia de los Derechos Fundamentales, la Comisión desarrollará una formación específica para inspectores a fin de proporcionar información a los trabajadores migrantes irregulares sobre sus derechos y cómo presentar reclamaciones a través de mecanismos de remuneración, incluso después de su regreso a su país de origen.

La Comisión:

- apoyará el intercambio de buenas prácticas sobre mecanismos de denuncia eficaces y políticas o protocolos prácticos para facilitar la colaboración de los trabajadores migrantes irregulares con las autoridades policiales y judiciales;
- entablará un diálogo con los interlocutores sociales, las asociaciones de empleadores, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales, con el apoyo de la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado;
- apoyará el desarrollo de campañas de información y sensibilización dirigidas a los trabajadores migrantes irregulares sobre sus derechos, en cooperación con asociaciones empresariales, sindicatos y organizaciones no gubernamentales.

Los Estados miembros deberían:

- mejorar la accesibilidad de los mecanismos de denuncia para animar a los migrantes irregulares a presentar denuncias en casos de empleo ilegal y explotación;
- establecer políticas o protocolos de notificación seguros para que los trabajadores migrantes irregulares colaboren con las fuerzas policiales sin que su situación migratoria afecte al ejercicio de sus derechos;
- apoyar a los sindicatos y a las organizaciones de la sociedad civil en su labor de información y asesoramiento, asistencia jurídica y de prestación de otros servicios a los trabajadores migrantes irregulares.

4. Inspecciones

4.1. Inspecciones realizadas por los Estados miembros

Las inspecciones son la **herramienta más importante** para identificar a los empleadores que contratan migrantes irregulares y detectar las situaciones de explotación. Son los resultados de las inspecciones los que permiten determinar las responsabilidades de los empleadores y sancionarlos y establecer las medidas necesarias para proteger a los trabajadores migrantes irregulares objeto de explotación. El artículo 14, apartado 1, de la Directiva exige a los Estados miembros que garanticen inspecciones efectivas y adecuadas basadas en una evaluación de los riesgos que permita determinar los sectores de actividad que presentan mayor riesgo, sin lo cual es imposible alcanzar los objetivos de la Directiva sobre sanciones a los empleadores.

Dado que la Directiva no dice nada sobre la definición de inspecciones «efectivas y adecuadas», las prácticas varían de un Estado miembro a otro, lo que apunta a la existencia de **varios factores que limitan la efectividad de las inspecciones**: la identificación de los sectores económicos con mayor riesgo de empleo ilegal, los bajos niveles de inspección en los Estados miembros (incluso en los sectores con mayor riesgo de empleo ilegal), la falta de recursos y las dificultades para colaborar con los migrantes explotados detectados durante las inspecciones.

Como ya se ha indicado, existen **importantes lagunas en los datos de inspección** presentados por los Estados miembros. Además, para que las inspecciones sean efectivas, deben ser específicas, centrándose en los **sectores más expuestos al riesgo de empleo ilegal**

en los Estados miembros. Esos son los sectores en los que las inspecciones son más necesarias. Los Estados miembros llevan a cabo evaluaciones de riesgos para determinar dichos sectores⁶² utilizando las directrices nacionales o los planes de acción anuales nacionales, los datos recopilados y los resultados de inspecciones anteriores, las denuncias o las pistas y orientaciones aportadas por otras autoridades nacionales. Parece que los sectores más afectados por el empleo ilegal son similares en la mayoría de los Estados miembros: suelen ser **sectores intensivos en mano de obra con baja cualificación/salarios bajos** y con una elevada rotación de personal. Los sectores de riesgo más comunes incluyen la agricultura, la construcción, la industria manufacturera, la asistencia a domicilio y la asistencia social, la hostelería y los servicios alimentarios⁶³. Sin embargo, en sus informes a la Comisión, varios Estados miembros⁶⁴ no determinan los sectores de riesgo, lo que significa que es preciso priorizar mejor las inspecciones. Aunque los sectores de riesgo tienden a ser estables a lo largo del tiempo, la evolución económica hace surgir nuevos sectores expuestos al riesgo de empleo ilegal, como los **trabajadores de plataformas**. Por consiguiente, los Estados miembros deben actualizar periódicamente sus sectores de riesgo.

Es **poco probable que el número de inspecciones realizadas en el sistema actual disuada a los empleadores de contratar a migrantes irregulares**. El porcentaje de empresarios que operan en un sector sujeto a inspecciones tiende a ser muy bajo; por consiguiente, los empleadores pueden considerar que la ventaja económica obtenida del empleo ilegal es mayor que la probabilidad de ser detectados en una inspección. Los cuadros 3 y 4, que presentan la información de los Estados miembros sobre las inspecciones llevadas a cabo en todos los sectores⁶⁵, muestran que los esfuerzos de inspección de los Estados miembros varían considerablemente. En 2019, por ejemplo, **menos del 1 % de los empleadores de todos los sectores** fueron objeto de inspecciones en Bulgaria, Estonia, Francia, Letonia, Países Bajos y Suecia; en trece Estados miembros, las inspecciones afectaron a entre el 1 % y el 10 % de sus empleadores⁶⁶; en Austria, fue objeto de inspección el 14,5 % de todos los empleadores y las inspecciones en Eslovenia y Eslovaquia afectaron a más del 30 % de todos los empleadores. La información de que dispone la Comisión muestra que, en la mayoría de los Estados miembros, las **inspecciones no se centran en los sectores de riesgo**, situación que se aleja de lo estipulado en los requisitos de la Directiva. Además, los Estados miembros y otras partes interesadas⁶⁷ señalan que las autoridades de inspección laboral **a menudo carecen del personal y los recursos necesarios**, lo que afecta al número y la frecuencia de las inspecciones realizadas.

Además de detectar situaciones de empleo ilegal, las inspecciones también sirven para **identificar situaciones de vulnerabilidad y explotación**, especialmente en los casos

⁶² Informe de síntesis de la Red Europea de Migración «Empleo irregular de nacionales de terceros países en la Unión Europea» (2017), p. 20.

⁶³ Ídem p. 14-15.

⁶⁴ Chequia, Estonia, Lituania, Malta y Rumanía.

⁶⁵ Portugal solo informa sobre los sectores de riesgo (agricultura/silvicultura/pesca, construcción y servicios de hostelería).

⁶⁶ Bélgica, Chequia, Alemania, Grecia, España, Croacia, Hungría, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía y Finlandia.

⁶⁷ Información facilitada por la Confederación Europea de Sindicatos (CES) en las consultas específicas y por representantes de los Estados miembros en la reunión de los puntos de contacto nacionales para el tráfico ilícito de migrantes en febrero de 2021.

relacionados con los derechos de la infancia, las normas laborales fundamentales y la igualdad de género. Además, las partes interesadas⁶⁸ destacan que los trabajadores explotados son reticentes a informar de su situación durante las inspecciones debido al riesgo de detención y retorno, en particular cuando se trata de inspecciones conjuntas por parte de las autoridades de inspección laboral y de las autoridades policiales y de inmigración. Por consiguiente, las partes interesadas defienden la separación de las inspecciones de trabajo de las actividades de las autoridades policiales y de inmigración mediante un «cortafuegos», lo que garantizaría que los migrantes irregulares detectados durante las inspecciones no fueran remitidos a las autoridades de inmigración para iniciar el procedimiento de retorno. Además, la Agencia de los Derechos Fundamentales observa que, cuando se realizan conjuntamente entre las autoridades laborales y las unidades de lucha contra la trata de seres humanos u otras unidades especializadas formadas en explotación laboral, las inspecciones **podrían ayudar a identificar a los migrantes que son víctimas de explotación laboral o trata de seres humanos**.

Los mecanismos para simplificar las denuncias contra los empleadores a través de terceros designados, como sindicatos u organizaciones no gubernamentales, tienen por objeto garantizar que se den a conocer situaciones de explotación y se notifiquen a las autoridades competentes. Su aplicación efectiva reviste una importancia primordial (véase la sección 3.2) para garantizar que los trabajadores migrantes irregulares puedan ejercer sus derechos sin temor a procedimientos de retorno. Además, algunos Estados miembros han adoptado nuevas medidas para simplificar las denuncias de explotación. Los Países Bajos, por ejemplo, aplican una política denominada *free-in, free-out*⁶⁹ (entrar libre, salir libre) que permite a los migrantes irregulares denunciar un delito a la policía sin ser detenidos ni retornados, independientemente del tipo de delito denunciado. España creó equipos policiales especializados encargados de prestar asistencia a los migrantes, incluidos los migrantes irregulares, informándoles de sus derechos, asesorándoles sobre cómo regularizar su situación y apoyándolos en la presentación de denuncias contra empleadores y otras personas por malos tratos y explotación sin riesgo de que se les ordene el retorno.

4.2. Acciones para mejorar la efectividad de las inspecciones

Para que las inspecciones sean efectivas a la hora de detectar el empleo ilegal y garantizar la protección de los migrantes irregulares, los Estados miembros deben velar por que se dirijan a los sectores económicos con mayor riesgo de empleo ilegal, que cubran un número significativo de empleadores en dichos sectores y que se lleven a cabo a intervalos regulares. Por este motivo, todos los Estados miembros deben **llevar a cabo evaluaciones de riesgos exhaustivas y periódicas**, teniendo en cuenta también ámbitos económicos nuevos y emergentes, como la economía de plataformas, para identificar los sectores de riesgo y comunicarlos a la Comisión.

⁶⁸ Ídem.

⁶⁹ Se basa en un documento de política interna de la policía nacional y en un memorando de entendimiento compartido con el Parlamento neerlandés.

La Comisión, en estrecha colaboración con los Estados miembros y los interlocutores sociales, promoverá el **intercambio de mejores prácticas en materia de inspección, evaluación de riesgos** y cooperación entre las inspecciones de trabajo nacionales, también por lo que se refiere a lo que podría considerarse como **objetivos disuasorios y realistas** para las inspecciones anuales en los sectores de riesgo identificados por los Estados miembros.

Para facilitar la identificación de las situaciones de explotación y de las víctimas de la trata durante las inspecciones y apoyar a los Estados miembros en la aplicación de las obligaciones de la Directiva, la Comisión promoverá, de forma estructurada, el intercambio de prácticas sobre, por ejemplo, las **inspecciones conjuntas de autoridades laborales y unidades especializadas en explotación laboral**, en cooperación con la Agencia de los Derechos Fundamentales y solicitando la experiencia de la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado. Además, los Estados miembros deben proporcionar **formación a los inspectores de trabajo** sobre los derechos de los trabajadores migrantes irregulares con arreglo a la Directiva sobre sanciones a los empleadores y sobre la identificación de los casos de explotación y trata de seres humanos. Al mismo tiempo, la Comisión estudiará las posibilidades de prestar apoyo a los Estados miembros a través de la formación en cooperación con la Agencia de los Derechos Fundamentales, cuando proceda.

La Comisión:

- colaborará estrechamente con los Estados miembros para determinar posibles objetivos anuales de inspección de los empleadores en los sectores de riesgo;
- promoverá el intercambio de buenas prácticas en materia de inspecciones, la identificación de los sectores de riesgo y la cooperación entre organismos de inspección, solicitando la experiencia de la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado;
- promoverá el intercambio de buenas prácticas en materia de identificación de las víctimas de la explotación y la trata de seres humanos, incluidas las inspecciones conjuntas con unidades específicas.
- estudiará la posibilidad de apoyar a los Estados miembros con la formación de inspectores de trabajo en cooperación con la Agencia de los Derechos Fundamentales.

Los Estados miembros deberían:

- garantizar que las inspecciones se dirijan a los sectores económicos con mayor riesgo de empleo ilegal, incluyan a una parte significativa de los empleadores de dichos sectores y se lleven a cabo a intervalos regulares;
- llevar a cabo evaluaciones de riesgo exhaustivas y periódicas, teniendo en cuenta también ámbitos económicos nuevos y emergentes, como la economía de plataformas, para identificar los sectores de riesgo y comunicarlos a la Comisión;
- proporcionar formación a los inspectores de trabajo sobre los derechos de los trabajadores migrantes irregulares con arreglo a la Directiva, sobre sanciones a los empleadores y sobre la identificación de los casos de explotación y trata de seres humanos.

5. Lagunas significativas en la información

La Directiva exige que los Estados miembros comuniquen anualmente a la Comisión el número de inspecciones y sus resultados⁷⁰, los atrasos pagados por los empleadores, las demás medidas aplicadas y la simplificación de las denuncias⁷¹. Esta información es fundamental para evaluar cómo se aplican las medidas de la Directiva y sus consecuencias. Sin embargo, los Estados miembros proporcionan información muy limitada y desigual, lo que da lugar a importantes carencias en el suministro de datos en lo que se refiere a las inspecciones y sus resultados, la aplicación de sanciones económicas y penales y el número de procedimientos penales incoados, así como el uso y los resultados de los mecanismos de denuncia.

También faltan datos e información completos y fiables sobre la **aplicación de los mecanismos de denuncia y sus resultados**, y es deficiente la notificación que hacen los Estados miembros del número de **reclamaciones de pago de atrasos** presentadas y del de las satisfechas, así como de los procedimientos incoados contra empleadores abusivos. Ningún Estado miembro dispone de datos centralizados sobre el número de demandas de migrantes irregulares en relación con el pago de sus salarios pendientes atendidas satisfactoriamente. Por lo tanto, aunque las demandas prosperen, a menudo se ignora si los trabajadores reciben o no los atrasos, ya que los empleadores suelen declarar la quiebra o desaparecer. Sin una visión global del número y los resultados de las denuncias presentadas, es difícil llegar a conclusiones sobre la eficacia del acceso a la justicia y los mecanismos de denuncia en los Estados miembros, la frecuencia con la que se utilizan estos mecanismos y su éxito.

La falta de información fiable y completa hace **difícil evaluar de manera concluyente si la Directiva ha tenido un impacto** en la disuasión y reducción del empleo ilegal y si las sanciones penales en los Estados miembros son efectivas, proporcionadas y disuasorias. Una mejor recogida de información contribuiría a hacer más eficaz la estrategia de aplicación tanto a nivel nacional como de la UE.

Para **colmar las importantes carencias de datos y permitir una evaluación sólida** del impacto y la efectividad de la Directiva sobre sanciones a los empleadores, es necesario mejorar la presentación de informes por parte de las autoridades nacionales. En primer lugar, los Estados miembros deben facilitar información oportuna, completa y comparable para cumplir su obligación derivada de los requisitos del artículo 16, apartado 2, de la Directiva. Para ayudar a los Estados miembros a cumplir con su obligación en materia de informes, la Comisión, con el apoyo de la Red Europea de Migración, creará un **sistema de elaboración de informes y una base de datos informáticos**. Este sistema facilitará la recogida de información de las autoridades nacionales en relación con las sanciones económicas, penales y de otro tipo impuestas a los empleadores, el uso de los mecanismos de denuncia —incluido el número de denuncias presentadas y sus resultados, las reclamaciones y pagos salariales y los permisos temporales concedidos— así como sobre las inspecciones llevadas a cabo y sus resultados. En cooperación con los Estados miembros, la Comisión definirá **criterios y requisitos** claros para la **presentación de informes**, a fin de garantizar la coherencia y la alta calidad de las contribuciones y que los datos sean completos, comparables y se presenten a su debido tiempo.

⁷⁰ Artículo 14 de la Directiva.

⁷¹ Artículo 16, apartado 2, de la Directiva.

La Comisión:

- creará un sistema de elaboración de informes y una base de datos informáticos con el apoyo de la Red Europea de Migración para la recogida de información y datos sobre las sanciones, el uso de medidas de protección y las inspecciones;
- definirá criterios y requisitos claros para la presentación de informes en cooperación con los Estados miembros.

Los Estados miembros deberían:

- elaborar informes anuales y a su debido tiempo sobre las inspecciones y sus resultados (por ejemplo, número total de procedimientos incoados y cerrados, multas y sanciones penales impuestas);
- mejorar la recogida de datos sobre la aplicación de los mecanismos de denuncia y sus resultados (por ejemplo, el número de las reclamaciones de pago de atrasos y sus resultados y el número de procedimientos incoados contra empleadores).

6. Intensificar la acción de la UE contra el empleo ilegal

Para luchar contra la migración irregular, la UE debe abordar todas las facetas de este fenómeno mediante un enfoque global, como indica el Nuevo Pacto. Además de abordar las causas profundas de la migración, relanzar la lucha contra los traficantes de migrantes en asociación con terceros países e intensificar la apertura de vías legales a la UE, la UE también necesita **mejorar su respuesta al empleo ilegal**, motor de la migración irregular y fuente de explotación y abuso. Para ello, es necesario garantizar una aplicación y un cumplimiento más eficaces de la Directiva sobre sanciones a los empleadores, el instrumento más importante de que disponemos y cuyo **potencial aún no se ha aprovechado plenamente**.

El nivel y el grado de aplicación de la Directiva varían en función del Estado miembro de que se trate. Si bien las diferencias en los distintos enfoques reflejan la flexibilidad que ofrece la Directiva, que permite a los Estados miembros aplicar las soluciones que mejor se adaptan a sus sistemas nacionales, también evidencian **un uso general ineficiente de las normas sobre sanciones, medidas de protección e inspecciones** para detectar a los empleadores abusivos y proteger a los migrantes de la explotación.

En un primer lugar, son ya posibles mejoras significativas **intensificando la aplicación efectiva** de las disposiciones clave existentes de la Directiva sobre sanciones a los empleadores. La Comisión anima a los Estados miembros a seguir las recomendaciones clave expuestas en la presente Comunicación. La Comisión promoverá un diálogo con las autoridades de los Estados miembros y diversas partes interesadas, en particular mediante la reactivación en 2021 de su Grupo de Expertos en Migración Irregular dedicado a la Directiva sobre sanciones a los empleadores. El trabajo de este grupo tendrá por objeto mejorar la identificación de buenas prácticas y su intercambio entre los Estados miembros, así como apoyarlos en la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Directiva de manera estructurada. A tal fin, la Comisión **trabjará en estrecha cooperación con partes interesadas** como las autoridades nacionales de trabajo e inmigración, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y las organizaciones

internacionales. Cuando proceda, la Comisión recabará la experiencia de la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado.

Al tiempo que apoya a los Estados miembros en sus esfuerzos de aplicación, la Comisión también supervisará continuamente la aplicación de la Directiva y se centrará en su **cumplimiento efectivo**. Tras la adopción de la presente Comunicación, la Comisión colaborará con las autoridades competentes de los Estados miembros para obtener información adicional sobre la aplicación de las obligaciones clave en materia de sanciones, inspecciones y protección de los derechos de los migrantes derivadas de la Directiva y para identificar posibles soluciones. Cuando proceda, la Comisión incoará procedimientos de **infracción**.

A finales de 2022, la Comisión aplicará las medidas presentadas en la presente Comunicación e **informará sobre los resultados conseguidos** en el próximo informe de aplicación previsto para 2024 a más tardar. A la luz de los avances logrados a través de las recomendaciones recogidas en la presente Comunicación y del impulso renovado a la aplicación y la ejecución, y teniendo en cuenta la evolución de la situación por lo que respecta al empleo ilegal y la vigencia de la respuesta que siga dando la Directiva a la misma, la Comisión pasará a estudiar si es necesario modificar el marco jurídico existente.

CUADROS

Cuadro 1: Sanciones económicas

E M	Pers ona F/J *	Importe de las sanciones económicas			Artíc ulo 5(3)**	Artícu lo 5(2)(b) ***	Modificaciones
		Mínimo	Fijo	Máximo			
Sanción impuesta por cada migrante irregular empleado ilegalmente							
AT	F/J	1 000 EUR/ 4 000 EUR		10 000 / 50 000 EUR	No	Pago adicional gastos de retorno	Sin modificación
BE	F/J	300 EUR		3 000 EUR	No	Pago adicional gastos de retorno	Sin modificación
BG	F	500 / 1 000 BGN (255 / 511 EUR)		7 500 / 15 000 BGN (3 834 / 7 669 EUR)	No	Pago adicional gastos de retorno	BG ha aumentado el importe de la multa. Anteriormente, la multa impuesta a las personas físicas era de entre 500/1 000 BGN y 5 000/10 000 BGN. Para las personas jurídicas, era de hasta 20 000/40 000 BGN.
	J	2 000 /4 000 BGN (1 022 / 2 045 EUR)		30 000 / 60 000 BGN (15 339 / 30 678 EUR)			
CY	F/J	1 500 EUR		3 000 EUR	Sí	Pago adicional gastos de retorno	El Gobierno de Chipre ha presentado un proyecto de ley al Parlamento con el fin de aumentar las multas administrativas a fin de que las sanciones sean más disuasorias. Se espera que el proyecto de ley se apruebe en las próximas semanas.
EE	F			1 200 EUR	No	Pago adicional gastos de retorno	Sin modificación
	J			3 200 EUR			
EL	F/J		5 000 / 10 000 EUR		No	Pago adicional gastos de retorno	EL ha aumentado el nivel de las sanciones. Anteriormente, la multa ascendía a entre 3 000 y 15 000 EUR.
ES	F/J	500 EUR		100 000 EUR	No	Pago adicional gastos de retorno	ES ha aumentado el importe de la multa, que anteriormente era de entre 6 001 EUR y 60 000 EUR.
FR	F/J	6 980 EUR		15 000 / 75 000 EUR	No	Pago adicional gastos de	Francia moduló el importe de la multa para reflejar mejor las circunstancias de hecho (Decreto de 4

						retorno	de junio de 2013)
HR	F	10 000 HRK (1 334 EUR)		30 000 HRK (4 002 EUR)		Pago adicional gastos de retorno	
	J	70 000 HRK (9 338 EUR)		150 000 HRK (20 010 EUR)	Sí		
HU	F/J	4 veces el salario mínimo		15 veces el salario mínimo	Sí	Pago adicional gastos de retorno	Salario mínimo 161 000 HUF/mes (465 129 EUR) en 2020
IT	F	1 800 EUR		43 200 EUR	Sí	Gastos medios de retorno reflejado s	IT ha aumentado el importe de la sanción. Anteriormente, la multa era de entre 1 500 y 12 000 EUR.
LT	F	869 / 2 896 EUR		2 896 / 5 792 EUR	No	Pago adicional gastos de retorno	Cambio aplicable desde 1.1. 2017
	J	1 000 / 5 000 EUR		10 000 / 50 000 EUR			
LU	F/J		2 500 EUR		No	Pago adicional gastos de retorno	Sin modificación
NL	F			11 250 EUR	Sí	Gastos medios de retorno reflejado s	NL ha aumentado el importe de la multa. Anteriormente, la multa era de hasta 4 000 EUR para las personas físicas y de hasta 8 000 EUR para las personas jurídicas.
	J			45 000 EUR			
RO	F/J	10 000 RON (2 032 EUR)		20 000 RON (4 064 EUR)	No	Pago adicional gastos de retorno	BG ha aumentado el importe de la multa. Anteriormente, la multa ascendía a entre 1 500 RON y 2 000 RON.
SE	F/J			36 396 / 47 300 SEK (3 613 / 4 696 EUR)	No	Gastos medios de retorno reflejado s	SE ha aumentado el importe de la multa.
SI	F	2 000 EUR		5 000 EUR	No	Pago adicional gastos de retorno	Sin modificación
	J	4 000 EUR		12 000 EUR			
Número de migrantes irregulares tenido en cuenta en la determinación de la multa							
CZ	F			5 000 000 CZK (196 900 EUR)	No	Pago adicional gastos de retorno	CZ ha aumentado la multa. Anteriormente, la multa era de hasta 2 000 000 CZK.
	J	50 000 CZK (1 969 EUR)		10 000 000 CZK (393 800 EUR)			
DE	F/J			500 000 EUR	No	Pago	Sin modificación

						adicional gastos de retorno	
FI	F/J	1 000 EUR		30 000 EUR	Sí	Pago adicional gastos de retorno	Sin modificación
LV	F	210 EUR		500 EUR	Sí	Pago adicional gastos de retorno	Sin modificación
MT	F/J			11 646,87 EUR	No	Pago adicional gastos de retorno	No se ha producido ningún cambio en el importe de la sanción económica máxima, pero se han añadido elementos adicionales como, por ejemplo, la adición de los costes de retorno y el coste del envío de los pagos al tercer país.
PL	F/J	1 000 PLN (223,1 EUR)		30 000 PLN (6 693 EUR)	Sí	Pago adicional gastos de retorno	Sin modificación
PT	F/J	2 000 EUR		90 000 EUR	Sí	Pago adicional gastos de retorno	Sin modificación
SK	F/J	2 000 EUR		200 000 EUR	No	Pago adicional gastos de retorno	Sin modificación

* N/L = Persona física/persona jurídica

** 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».

*** Artículo 5, apartado 2, letra b), de la Directiva 2009/52/UE: «Las sanciones impuestas en caso de infracción de la prohibición establecida en el artículo 3 incluirán: b) el pago de los gastos de retorno de los nacionales de un tercer país empleados ilegalmente en relación con los cuales se lleve a cabo un procedimiento de retorno. Alternativamente, los Estados miembros podrán decidir reflejar en las sanciones económicas a que hace referencia la letra a) al menos el coste medio de los gastos de retorno».

Tipos de cambio 11.6.2021: 1 BGN = 0,5113 EUR, 1 CZK = 0,03938 EUR, 1 DKK = 0,134474 EUR, 1 HUF = 0,002889 EUR, 1 PLN = 0,2231 EUR, 1 RON = 0,2032 EUR, 1 SEK = 0,09929 EUR, 1 HRK = 0,1334 EUR

Cuadro 2: Sanciones penales

EM	Sanciones (duración de la pena de prisión y multa, en su caso)					Observaciones
	9(1)a «la infracción continúa o es reiterada de modo persistente»;	9(1)b «la infracción se refiere al empleo simultáneo de un número importante de nacionales de un tercer país en situación irregular»	9(1)c «la infracción se acompaña de unas condiciones laborales particularmente abusivas»	9(1)d «el empleador [...] hace uso del trabajo o los servicios de un nacional de un tercer país en situación irregular, sabiendo que esa persona es víctima de la trata de seres humanos»	9(1)e «la infracción se refiere al empleo ilegal de un menor»	
AT	multa de hasta 360 veces el importe diario o pena de prisión de hasta 6 meses	multa de hasta 360 veces el importe diario o pena de prisión de hasta 6 meses	pena de prisión de hasta 2 años	pena de prisión de hasta 2 años	multa de hasta 360 veces el importe diario o pena de prisión de hasta 6 meses	El importe de una multa que puede ascender a 360 veces el importe diario depende de los ingresos del autor de la infracción. La sanción pecuniaria máxima puede ser 1 800 000 EUR.
BE	pena de prisión de 6 meses a 3 años y/o multa de entre 600 y 6 000 EUR		pena de prisión de 1 - 5 años y multa de 500 - 50 000 EUR	pena de prisión de 1 - 5 años y multa de 500 - 50 000 EUR	pena de prisión de 10 - 15 años y multa de 1 000 - 100 000 EUR	La sanción de nivel 4 se aplica al empleo de extranjeros que no están admitidos o autorizados a residir durante más de 3 meses en Bélgica.
BG	pena de prisión de 1 - 5 años y multa de entre 5 000 BGN (2 554 EUR) y 50 000 BGN (25 564 EUR)	pena de prisión de hasta 4 años y multa de entre 2 000 BGN (1 022 EUR) y 20 000 BGN (10 225 EUR)	pena de prisión de 1 - 5 años y multa de entre 5 000 BGN (2 554 EUR) y 50 000 BGN (25 564 EUR)	pena de prisión de hasta 4 años y multa de entre 2 000 BGN (1 022 EUR) y 20 000 BGN (10 225 EUR)	pena de prisión de 1 - 5 años y multa de entre 30 000 BGN (1 534 EUR) y 30 BGN (15 338 EUR)	Las sanciones enumeradas en el punto 9, apartado 1, letra b) se aplican a la persona que emplea simultáneamente a 5 o más extranjeros en situación irregular.
CY	pena de prisión de hasta 5 años y/o multa de no más de 20 000 EUR					Cada una de las circunstancias mencionadas en el artículo 9, apartado 1, letras a) a e) puede acumularse o sustituirse entre sí.
CZ	pena de prisión de 6 meses a 5 años: Pena de prisión de hasta 6 meses, confiscación de bienes o de otros valores patrimoniales, o prohibición de ejercer actividades profesionales. - Pena de prisión de hasta 1 año, si una persona ha cometido un delito de empleo ilegal de extranjeros como miembro de un grupo organizado, a cambio de remuneración o de forma reiterada. - Pena de prisión de 6 meses a 3 años si el autor ha obtenido beneficios sustanciales para él mismo o para			-	pena de prisión de 6 meses a 5 años:	Podrá imponerse una sanción pecuniaria hasta un máximo de 1 460 000 000 CZK (53 100 563EUR) a las personas jurídicas.

	otra persona. - Pena de prisión de 1 a 5 años y en su caso la confiscación de bienes si el autor ha obtenido con el delito beneficios sustanciales para él mismo o para otra persona.					
DE	pena de prisión de hasta 1 año o multa	pena de prisión de hasta 1 año o multa	pena de prisión de hasta 3 años o multa (casos graves: 6 meses a 5 años)	pena de prisión de hasta 3 años o multa	pena de prisión de hasta 1 año o multa	1. En el caso de una infracción penal cometida intencionadamente, una multa no superior a 1 000 000 EUR; 2. En caso de una infracción penal cometida por negligencia, una multa no superior a 500 000 EUR.
EE	multa de entre 30 y 500 veces el importe diario (de 96 a 1 600 EUR) o pena de prisión de hasta 3 años					Las personas jurídicas son castigadas únicamente con una sanción pecuniaria (de 3 200 a 16 000 000 EUR) Disolución obligatoria de una persona jurídica.
EL	Pena de prisión de al menos 5 meses			Pena de prisión de al menos 6 meses	Pena de prisión de al menos 6 meses	No hay distinción entre empleadores personas físicas y empleadores personas jurídicas.
ES	pena de prisión de 3 a 18 meses y multa de 12 a 30 meses	pena de prisión de 6 meses a 6 años y multa de 6 meses a 12 meses	pena de prisión de 2 a 5 años y multa de 6 a 12 meses	pena de prisión de 2 a 5 años y multa de 6 a 12 meses	pena de prisión de 3 a 18 meses y multa de 12 a 30 meses	
FI	multa o pena de prisión de hasta 1 año					
FR	hasta 10 años de prisión y multa de 100 000 EUR					
HR	pena de prisión de 6 meses a 5 años					
HU	pena de prisión de hasta 2 años	pena de prisión de hasta 2 años	pena de prisión de hasta 3 años	pena de prisión de hasta 3 años	pena de prisión de hasta 3 años	
IT	Prisión de 1 a 5 años y de 5 a 15 años por circunstancias agravantes					IT ha aumentado el importe de la sanción. Anteriormente: Pena de prisión de un mínimo de 3 meses y un máximo de 1 año y multa de 5 000 EUR por cada trabajador empleado ilegalmente; Se incrementan las sanciones si las actividades están relacionadas con acciones delictivas relacionadas con la obtención de beneficios.
	Aumento de entre un tercio y la mitad de la sanción			Aumento de entre un tercio y la mitad de la sanción y multa de 25 000 EUR por cada persona implicada	Aumento de entre un tercio y la mitad de las sanciones y una multa de 25 000 EUR por cada	

				persona implica da	
LT	pena de prisión de hasta 2 años	pena de prisión de hasta 8 años	pena de prisión de 2 a 10 años o, en el caso de 2 o más personas, de 4 a 12 años		Sanciones específicas para las personas jurídicas 1) una multa (de 10 000 a 5 000 000 EUR); 2) restricción del funcionamiento de la entidad jurídica; 3) liquidación de la persona jurídica.
LU	pena de prisión de 8 días a 1 año y/o multa de entre 2 501 a 20 000 EUR				Sanciones específicas para las personas jurídicas 1) multa: mínimo 500 EUR, máximo 750 000 EUR; 2) decomiso especial; 3) exclusión de la participación en un contrato público; 4) liquidación
LV	Privación temporal de libertad (pena de prisión de hasta 3 meses) o servicio a la comunidad, o multa [hasta 100 salarios mensuales mínimos (50 000 EUR)]				
MT	multa de hasta 11 646,87 y/o pena de prisión de hasta 2 años La sanción se incrementará en uno o dos grados en función de las circunstancias agravantes mencionadas en el artículo 9, apartado 1, letra a) a e).				Sanciones específicas para las personas jurídicas 1. multa de un máximo de 2 500 EUR 2. suspensión o anulación de cualquier licencia; 3. cierre temporal o definitivo; 4. liquidación obligatoria
NL	pena de prisión de hasta 4 años o multa de quinta categoría	pena de prisión de hasta 4 años o multa de quinta categoría; la sanción máxima para la trata de seres humanos son penas de prisión no superiores a 12 años.			El Código Penal permite el enjuiciamiento penal de las personas jurídicas. Las personas jurídicas, así como el superior o el supervisor, pueden ser sancionadas.
PL	Multa (la multa se impone en salarios diarios, definiendo el número de salarios y el importe de cada uno). El número más bajo de salarios es de 100, y la multa más alta de 1 080 000 zlotys o restricción de libertad de hasta 12 meses.	pena de prisión de hasta 3 años		Multa entre 100 y 1 080 000 eslotis o restricción de la libertad	Sanciones específicas para las personas jurídicas 1) prohibición de promocionar, anunciar su actividad, producir bienes y prestar servicios; 2) exclusión del derecho a recibir ayuda financiera pública; 3) exclusión del derecho a beneficiarse de la

						ayuda de organizaciones internacionales; 4) exclusión del derecho a participar en la contratación pública; 5) prohibición de ejercer una determinada actividad económica; 6) publicación de una resolución judicial.
PT	pena de prisión de hasta 1 año y multa de hasta 240 días (máximo 120 000 EUR)	pena de prisión de hasta 2 años o multa de hasta 480 días (máximo 240 000 EUR)	pena de prisión de 1 a 5 años	pena de prisión de 2 a 6 años	pena de prisión de hasta 2 años y multa de hasta 480 días (máximo 240 000 EUR)	Específicas para las personas jurídicas: 1. multa; 2. prohibición de ejercer la actividad durante un período de entre 3 meses y 5 años
RO		pena de prisión de 1 a 2 años o multa	pena de prisión de entre 6 meses y 3 años	pena de prisión de entre 3 meses y 2 años	pena de prisión de entre 3 meses y 2 años	La sanción mencionada en el artículo 9, apartado 1, letra b) se aplica al empleo de más de 5 personas.
SE	pena de prisión de hasta 1 año					Las multas a empresas son de entre 10 000 SEK (1 138 EUR) como mínimo y 3 000 000 SEK (341 382 EUR) como máximo. Además, el capítulo 36, artículo 4, del Código Penal sueco permite el decomiso de los beneficios obtenidos de un delito. Por lo tanto, la persona jurídica puede perder todos los beneficios que ha obtenido recurriendo al empleo ilegal.
SI	pena de prisión de hasta 2 años		pena de prisión de hasta 3 años			El importe de la multa impuesta a una persona jurídica varía en función del grado de la pena (en particular, la duración de la pena de prisión) prevista para el autor del delito.
SK	pena de prisión de hasta 2 años	pena de prisión de entre 6 meses y 3 años				Sanciones aplicables a las personas jurídicas: Decomiso de una suma de dinero que oscila entre 800 y 1 660 000 EUR; Confiscación de una propiedad

Cuadro 3: Inspecciones realizadas por los Estados miembros en 2019

Estado miembro	Inspecciones		Resultados	
	Número absoluto	Porcentaje de todos los empleadores en todos los sectores inspeccionados	Número de inspecciones en las que se detectaron trabajadores ilegales	Número de trabajadores ilegales detectados
Bélgica	14 658	6,3 %	1 062	1 629
Bulgaria	391	0,4 %	4	14
Chequia	8 160	5,6 %	74	180
Alemania	98 224	6,0 %	Datos no disponibles	Datos no disponibles
Estonia	100	0,2 %	0	44
Grecia	21 244	9,4 %	30	41
España	15 706	1,7 %	3 215	4 948
Francia	1 286	0,1 %	1 068	1 800
Croacia	10 100	2,8 %	142	321
Italia	129 289	8,2 %	907	1 608
Chipre	9 203	126,1 %	68	104
Letonia	1 518	0,8 %	6	6
Lituania	7 141	6,6 %	72	257
Luxemburgo	5 682	64,6 %	61	68
Hungría	15 509	3,5 %	47	85
Malta	3 920	6,1 %	13	22
Países Bajos	1 746	0,5 %	386	405
Austria	27 518	14,5 %	3 345	5 831
Polonia	11 623	1,9 %	497	574
Portugal	1 167	0,6 %	0	757
Rumanía	1 416	1,5 %	0	121
Eslovenia	10 444	32,0 %	96	0
Eslovaquia	23 891	36,6 %	5	7
Finlandia	19 765	6,3 %	17	53
Suecia	2 675	0,5 %	331	584
Total	442 376	13,7 %	11 446	19 459

Cuadro 4: Inspecciones realizadas por los Estados miembros en 2020

Estado miembro	Inspecciones		Resultados	
	Número absoluto	Porcentaje de todos los empleadores en todos los sectores inspeccionados	Número de inspecciones en las que se detectaron trabajadores ilegales	Número de trabajadores ilegales detectados
Bélgica	10 080	4,37 %	832	1 371
Bulgaria	131	0,13 %	5	5
Chequia	5 557	4,08 %	36	66
Alemania	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles
Estonia	388	1,30 %	53	132
Grecia	10 904	10,61 %	27	41
España	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles
Francia	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles
Croacia	8 101	2,15 %	133	232
Italia	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles
Chipre	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles
Letonia	1 239	0,68 %	8	8
Lituania	4 161	1,93 %	0	3
Luxemburgo	12 728	Datos no disponibles	54	70
Hungría	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles
Malta	3 542	5,05 %	19	33
Países Bajos	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles	Datos no disponibles
Austria	29 220	15,94 %	3 483	5 302
Polonia	6 823	1,17 %	320	426
Portugal	631	1 %	Datos no disponibles	239
Rumanía	724	Datos no disponibles	Datos no disponibles	53
Eslovenia	7 826	Datos no disponibles	104	Datos no disponibles
Eslovaquia	13 182	19 %	6	44
Finlandia	14 593	4,55 %	2	6
Suecia	1 695	0,31 %	239	406
Total	131 525	4,82 %	5 321	8 437