

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

[COM(2016) 128 final — 2016/0070 (COD)]

(2017/C 075/15)

Ponentes: **Vladimíra DRBALOVÁ** y **Ellen NYGREN**

Consulta	Parlamento Europeo, 11.4.2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	22.11.2016
Aprobado en el pleno	14.12.2016
Pleno n.º	521
Resultado de la votación	180/84/30
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y propuestas

1.1. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión Europea de trabajar en favor de un mercado interior más justo y profundo, como una de las prioridades de su mandato, y sus esfuerzos para proporcionar un impulso adicional a la prestación transfronteriza de servicios a través de su Plan de Inversiones para Europa.

1.2. El CESE apoya la decisión de la CE de poner en práctica la Directiva 2014/67/UE <sup>(1)</sup> sobre la garantía de cumplimiento para mejorar la interpretación y aplicación comunes de la Directiva 96/71/CE <sup>(2)</sup>.

1.3. La Directiva sobre la garantía de cumplimiento y la actual propuesta de revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores abordan distintos aspectos del uso del desplazamiento de trabajadores. No solo son complementarias entre sí sino que los resultados esperados de la ejecución de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento también podrían ofrecer una imagen más clara de la situación real.

1.4. En principio el CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de revisar la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. El principio de idéntica remuneración para el mismo trabajo en el mismo lugar es el principal componente del pilar de los derechos sociales en Europa.

1.5. El CESE considera que los convenios colectivos constituyen una referencia para determinar el nivel de la remuneración.

1.6. El CESE subraya que no se ha respetado el papel de exclusividad de los interlocutores sociales y se pregunta por qué no se puso en marcha una consulta adecuada de los mismos de conformidad con el artículo 154.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

1.7. En principio el CESE acoge favorablemente que la Comisión concrete la duración máxima del desplazamiento. La limitación a veinticuatro meses es un paso en la dirección correcta. Pero una limitación a seis meses se acercaría más a la realidad de las empresas.

<sup>(1)</sup> Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO L 159 de 28.5.2014, p. 11).

<sup>(2)</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997, p. 1).

1.8. El CESE pide que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores aclare que la Directiva no constituye una norma máxima, sino mínima. Para ello habrá que ampliar el fundamento jurídico.

## 2. Marco político europeo

2.1. La libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales de la Unión.

2.2. Hay que distinguir la libre circulación de los trabajadores de la libre prestación de servicios contemplada en el artículo 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La *libre circulación de los trabajadores* otorga a todos los ciudadanos el derecho a desplazarse libremente a otro Estado miembro para trabajar y residir allí con ese propósito, y los protege contra la discriminación en cuanto a empleo, remuneración y otras condiciones laborales en comparación con los nacionales de ese Estado miembro.

2.3. En cambio, la *libre prestación de servicios* da a las empresas el derecho a prestar servicios en otro Estado miembro. Para ello, pueden desplazar temporalmente a sus propios trabajadores a otro Estado miembro con el fin de llevar a cabo el trabajo necesario para prestar los servicios.

2.4. El 16 de diciembre de 1996, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la **Directiva 96/71/CE** sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios <sup>(3)</sup>.

2.5. El objeto de dicha Directiva es conciliar el ejercicio de la libre prestación transfronteriza de servicios, contemplada en el artículo 56 del TFUE, con la apropiada protección de los derechos de los trabajadores desplazados temporalmente al extranjero a tal efecto.

2.6. En octubre de 2010, en su Comunicación titulada «Hacia un Acta del Mercado Único — Por una economía social de mercado altamente competitiva — Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos» <sup>(4)</sup>, la Comisión presentó dos propuestas diseñadas para restablecer la confianza y el apoyo públicos, una sobre el equilibrio entre los derechos sociales fundamentales y las libertades económicas y otra sobre el desplazamiento de trabajadores.

2.7. Los interlocutores sociales europeos presentaron en marzo de 2010 un informe <sup>(5)</sup> sobre las consecuencias de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, donde se indicaban sus grandes divergencias. Mientras que BusinessEurope se oponía a revisar la Directiva (pero aceptaba la necesidad de aclarar determinados aspectos relativos a la garantía de su cumplimiento), la CESE deseaba modificar en profundidad su contenido.

2.8. En diciembre de 2012, la Comisión publicó una propuesta sobre la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE. La **Directiva sobre la garantía de cumplimiento** <sup>(6)</sup> establece un marco común de disposiciones, medidas y mecanismos de control apropiados que son necesarios para una implementación, aplicación y garantía de cumplimiento en la práctica mejores y más uniformes de la Directiva 96/71/CE, en especial medidas para prevenir y sancionar cualquier elusión o abuso de las normas aplicables. Al mismo tiempo, ofrece garantías para la protección de los derechos de los trabajadores desplazados y la eliminación de los obstáculos injustificados a la libre prestación de servicios.

2.9. El plazo para transponer de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento era el 18 de junio de 2016 y, a más tardar, el 18 de junio de 2019, la Comisión debería presentar al Parlamento Europeo y al CESE un informe sobre su aplicación e implementación y proponer, en su caso, las enmiendas y modificaciones necesarias. En su revisión, la CE, tras consultar a los Estados miembros y a los interlocutores sociales europeos, evaluará la adecuación e idoneidad de todas las medidas introducidas y aplicadas, incluida la adecuación de los datos disponibles en relación con los desplazamientos de trabajadores.

<sup>(3)</sup> Véase la nota 2 a pie de página.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> El texto se presentó en la Conferencia sobre el desplazamiento de los trabajadores y los derechos laborales, organizada por la Presidencia española de la Unión Europea en Oviedo el 23 de marzo de 2010. Los debates pusieron de manifiesto una vez más que las opiniones de las partes estaban divididas.

<sup>(6)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

### 3. Propuesta de una revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores

3.1. Según los últimos datos disponibles, en 2014 se produjeron más de 1,9 millones de desplazamientos en la Unión, lo que representa el 0,7 % <sup>(7)</sup> de la mano de obra total y supone un aumento del 10,3 % con respecto a 2013 y del 44,4 % con respecto a 2010. Estos datos estadísticos se basan en el número de formularios A1 expedidos por las autoridades nacionales de seguridad social; se desconoce el número de trabajadores desplazados *de facto* no registrados.

3.2. La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores de 1996 proporciona un marco reglamentario de la Unión para alcanzar un equilibrio adecuado y justo entre los objetivos de promover y facilitar la prestación transfronteriza de servicios, proteger a los trabajadores desplazados y garantizar condiciones de competencia equitativas entre los competidores extranjeros y locales.

3.3. La Comisión ha presentado ahora una propuesta para la revisión específica de esta Directiva con el objetivo de hacer frente a las prácticas desleales <sup>(8)</sup> y promover el principio de que un mismo trabajo en un mismo lugar debe remunerarse de la misma manera.

3.4. La propuesta se publicó antes del plazo límite para la transposición de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento de 2014 y antes de que se pudiera llevar a cabo una evaluación de su aplicación. Muchos de los retos que plantea el desplazamiento de trabajadores siguen estando relacionados con el cumplimiento insuficiente de las normas y la falta de controles en los Estados miembros. Al mismo tiempo, el objetivo principal de la revisión propuesta es clarificar el principio de igualdad de remuneración. Este objetivo solo puede lograrse efectuando una revisión de la propia Directiva 96/71/CE.

3.5. En este sentido, el CESE ya había reconocido que la aplicación efectiva de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores «no excluye una revisión parcial de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores a fin de aplicar el principio de lugar de trabajo de una manera coherente que permita establecer por ley que deben aplicarse siempre las mismas condiciones de trabajo y de remuneración para el mismo trabajo en el mismo lugar» <sup>(9)</sup>.

3.6. La propuesta se publicó sin consultar previamente a los interlocutores sociales europeos, que enviaron una carta conjunta a la Comisión en la que pedían que se les consultase de forma adecuada, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 154.2 del TFUE.

3.7. La publicación de la propuesta de la Comisión ha generado diferentes reacciones que dividen a los Estados miembros, los interlocutores sociales y las propias empresas. La propuesta de Directiva no debe socavar la competitividad ni crear nuevos obstáculos para los prestadores de servicios transfronterizos. La revisión debería garantizar al mismo tiempo una competencia equitativa en el mercado único y prevenir la discriminación entre trabajadores en función de su nacionalidad.

3.8. De conformidad con el Protocolo n.º 2 de los Tratados <sup>(10)</sup>, catorce cámaras de los parlamentos nacionales enviaron dictámenes motivados a la Comisión en los que señalaban que la propuesta de la Comisión relativa a la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no se atenía al principio de subsidiariedad y pedían activar el procedimiento de «tarjeta amarilla». Tras una revisión desde el punto de vista de la subsidiariedad, la Comisión concluyó <sup>(11)</sup>, el 20 de julio de 2016, que la propuesta de revisión específica de la Directiva 96/71/CE era conforme con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5, apartado 3, del TUE y que no era necesario retirar o modificar la propuesta. Por lo tanto, la Comisión mantuvo su propuesta.

3.9. Una parte de la comunidad empresarial opina que la propuesta contraviene el principio de proporcionalidad. Algunas empresas creen que los cambios propuestos provocarán inseguridad jurídica y añadirán nuevas cargas administrativas. Consideran que la revisión afectará en especial a las empresas de los Estados miembros con niveles salariales más bajos que quieren prestar servicios transfronterizos en el mercado único, y que esto se opone a la intención de reforzar el proceso de convergencia en el seno de la Unión y a los esfuerzos realizados en este sentido.

<sup>(7)</sup> Véase el informe de la Comisión Europea «Posting of workers — Report on A1 portable documents issued in 2014», publicado en diciembre de 2015. Es necesario tener en cuenta que la situación varía de un Estado miembro a otro y que el 0,7 % es solo una media. Una cifra más real se sitúa entre el 0,5 % y el 3,6 %, y las consecuencias para los Estados miembros son también diferentes.

<sup>(8)</sup> Véase también el dictamen del CESE sobre «Una movilidad laboral más justa en la UE», aprobado el 27 de abril de 2016 (DO C 264 de 20.7.2016, p. 11).

<sup>(9)</sup> Dictamen del CESE sobre «La dimensión social del mercado interior», aprobado el 14.7.2010, punto 1.7 (DO C 44 de 11.2.2011, p. 90).

<sup>(10)</sup> Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>(11)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los parlamentos nacionales relativa a la propuesta de Directiva que modifica la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, en lo concerniente al principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo n.º 2, COM(2016) 505 final, de 20 de julio de 2016.

3.10. Otros, incluidos los sindicatos, consideran que la revisión propuesta, y en especial la idea de «idéntica remuneración para el mismo trabajo en el mismo lugar», establecería condiciones de competencia equitativas para las empresas y más igualdad de derechos para los trabajadores dentro de la UE. Asimismo, reforzaría el proceso de convergencia al alza en la UE recurriendo, entre otras cosas, a la eliminación de las diferencias salariales entre los trabajadores de los nuevos y de los antiguos Estados miembros.

3.11. La propuesta de la Comisión iba acompañada de una evaluación de impacto<sup>(12)</sup> en la que se exponía que las medidas propuestas para la aplicación de la Directiva revisada tendrían distintas repercusiones en los diferentes Estados miembros, sectores y empresas, y se señalaba que la falta de datos exhaustivos sobre el desplazamiento de trabajadores seguía siendo un problema persistente.

3.12. En 2010, Eurofound publicó un informe titulado «Posted workers in the European Union» (Trabajadores desplazados en la Unión Europea)<sup>(13)</sup> en el que se analizaba el fenómeno en los Estados miembros de la Unión y en Noruega. En este informe se enumeraban las fuentes de información disponibles en relación con el número de desplazamientos y se ofrecían datos sobre aquellos países para los que hay información disponible. La investigación de Eurofound muestra que faltan datos con respecto al número y las características generales de los trabajadores desplazados en la Unión.

3.13. Este informe de Eurofound se completa con dos estudios recientes relacionados con una movilidad más justa en el mercado laboral: «Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers» y «Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union»<sup>(14)</sup>.

#### 4. Principales cambios en la revisión propuesta de la Directiva 96/71/CE

##### 4.1. Remuneración

4.1.1. La Comisión propone sustituir el concepto de «cuantías de salario mínimo» por el de «remuneración». Según la propuesta de la CE, «remuneración» abarca todos los elementos de la remuneración que son obligatorios en el Estado miembro de acogida.

4.1.2. La Comisión presentó la propuesta en respuesta a un buen número de peticiones de que actuara para abordar las causas de las diferencias salariales. A juicio de la Comisión, existe una brecha entre las condiciones aplicadas a los trabajadores locales y las de los trabajadores desplazados. Según la evaluación de impacto adjunta a la propuesta, se estima que la brecha salarial entre los trabajadores desplazados y los trabajadores locales oscila entre el 10 % y el 50 % en función del país y del sector. Las normas salariales diferenciadas distorsionan la competencia entre empresas. El concepto de «cuantías de salario mínimo» no es igual a las normas obligatorias que se aplican a los trabajadores locales.

4.1.3. A juicio de la Comisión, el concepto de «remuneración» puede contribuir mejor a lograr condiciones de competencia equitativas en el mercado único de servicios. El concepto de «remuneración» comprende todos los elementos pagados a los trabajadores locales tanto si están establecidos mediante una disposición legal o un convenio colectivo que sean de aplicación general a todas las empresas similares del área geográfica y la profesión o sector de que se trate, y/o, a falta de tal sistema, mediante convenios colectivos celebrados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a escala nacional y que sean aplicables en todo el territorio nacional. La «remuneración» podría incluir algunos elementos no contemplados en el concepto de «cuantías de salario mínimo», como la prima de antigüedad, las primas y los complementos por trabajos insalubres, penosos o peligrosos, las primas de calidad, las pagas extraordinarias, los gastos de viaje o los vales de alimentación, aunque la mayoría de los países de acogida ya han incluido varios de estos elementos en la «cuantías de salario mínimo».

<sup>(12)</sup> Evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, SWD(2016) 52 final de 8 de marzo de 2016.

<sup>(13)</sup> Informe de Eurofound: «Posted workers in the European Union», Roberto Pedersini y Massimo Pallini, 2010.

<sup>(14)</sup> Las conclusiones preliminares de ambos proyectos de investigación se presentaron durante la conferencia del Observatorio del Mercado de Trabajo del CESE titulada «Hacia una movilidad más justa en la UE», celebrada el 28 de septiembre de 2016. Véase Eurofound (2016), Actualización de EurWORK sobre «Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers» y Eurofound (2016) «Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union».

4.1.4. La Comisión estimó que la introducción del concepto de «remuneración» contribuiría a una mayor claridad con respecto a los elementos integrantes de la remuneración y a reducir las diferencias intersectoriales existentes en cuanto a la aplicación obligatoria de los convenios colectivos. El concepto de «remuneración» también debería eliminar toda incertidumbre en cuanto al nivel salarial que debe garantizarse a los trabajadores desplazados. La revisión propuesta aspira a codificar la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia en el asunto C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto*, con lo que aumentaría considerablemente el nivel de seguridad jurídica tanto para los trabajadores como para las empresas <sup>(15)</sup>.

4.1.5. La Comisión afirma que la propuesta no afectará a las competencias y las tradiciones de los Estados miembros en cuanto a la fijación de salarios y que mantiene un papel fuerte y autónomo para los interlocutores sociales. En este contexto, es preocupante que la Comisión proponga eliminar el texto de la actual Directiva en el que se establece que «la noción de cuantías de salario mínimo [...] se definirá mediante la legislación y/o el uso nacional del Estado miembro en cuyo territorio el trabajador se encuentre desplazado». Esta disposición es importante a fin de respetar los distintos sistemas nacionales de relaciones laborales.

4.1.6. A efectos de dicha Directiva, el concepto de remuneración deberá definirse mediante la legislación, los convenios colectivos o la práctica nacional del Estado miembro en cuyo territorio se encuentre desplazado el trabajador.

4.1.7. Esta Directiva no impedirá la aplicación de condiciones de trabajo y de empleo del país de acogida o del país de origen del trabajador desplazado que sean más favorables para los trabajadores, en particular mediante el ejercicio del derecho fundamental de los trabajadores y de los empresarios de negociar y celebrar convenios colectivos en los niveles adecuados y emprender acciones colectivas para defender sus intereses, incluida la huelga, con el fin de proteger y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, incluido el derecho a la igualdad de trato.

4.1.8. Para garantizar una aplicación adecuada de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento, los Estados miembros están obligados a publicar la información sobre las condiciones de empleo aplicables a los trabajadores desplazados en su territorio en un único sitio web. Ninguna nueva propuesta debería influir negativamente en este proceso.

4.1.9. Los miembros del CESE han debatido la cuestión de la «remuneración» muy a fondo, teniendo en cuenta todas las implicaciones de este nuevo concepto.

4.1.10. Algunos miembros consideran que el concepto recién introducido es la única manera de garantizar la igualdad de las condiciones de trabajo para los trabajadores desplazados y los trabajadores locales, eliminando las diferencias salariales y garantizando unas condiciones equitativas de competencia entre las empresas. Para garantizar la plena eficacia del principio de igualdad de remuneración, deben respetarse los convenios colectivos que se aplican efectivamente en el lugar de trabajo, independientemente de si son de aplicación universal o general.

4.1.11. Otros miembros opinan que la introducción de este nuevo concepto podría tener como resultado un menor grado de seguridad y claridad jurídicas e incrementar las cargas administrativas y financieras. Todo debate sobre el desplazamiento de los trabajadores debe tener en cuenta que las situaciones de las empresas extranjeras y nacionales son diferentes. Un prestador de servicios extranjero que desee desplazar trabajadores soporta costes suplementarios derivados únicamente de una prestación de servicios en otro Estado miembro: gastos de funcionamiento adicionales <sup>(16)</sup> y costes laborales transfronterizos indirectos <sup>(17)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> En el asunto C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto* de 12 de febrero de 2015, el Tribunal de Justicia Europeo sentenció que el salario mínimo «no puede depender de la libre elección del empresario que desplaza trabajadores, con el único fin de ofrecer el trabajo de sus empleados desplazados a un precio menos elevado que el de los trabajadores locales». El Tribunal también sentenció que la indemnización diaria, que constituye una compensación por el alejamiento del domicilio, debe abonarse también a los trabajadores desplazados en la misma medida en que se abona a los trabajadores locales en una situación similar. Por lo tanto, el TJE rechaza el argumento de que un empresario podría aplicar el nivel más bajo posible en la clasificación salarial independientemente de las cualificaciones o la antigüedad de los trabajadores de que se trate.

<sup>(16)</sup> Gastos indirecto: coste de familiarizarse con los requisitos administrativos y las reglamentaciones en otros Estados miembros, por ejemplo, procedimientos de notificación, traducción de documentos y cooperación con las autoridades responsables de las inspecciones.

<sup>(17)</sup> Este coste laboral transfronterizo indirecto podría ascender hasta en un 32 %. Estos son algunos de los resultados preliminares de un estudio piloto sobre «Labour cost in cross-border services» (Los costes laborales en los servicios transfronterizos), llevado a cabo por Marek Benio, del Departamento de Economía y Administración Pública de la Universidad de Economía de Cracovia. Estos resultados se presentaron durante la conferencia del Observatorio del Mercado de Trabajo del CESE titulada «Hacia una movilidad más justa en la UE», celebrada el 28 de septiembre de 2016.



## 4.2. *Desplazamiento superior a veinticuatro meses*

4.2.1. La Comisión aborda el asunto de la duración de los desplazamientos mediante la introducción de una propuesta según la cual, en aquellos casos en que la duración real o prevista del desplazamiento sea superior a veinticuatro meses, se considerará que el Estado miembro a cuyo territorio se haya desplazado al trabajador es el país en el que realiza habitualmente su trabajo. Esto se aplica a partir del primer día en que el desplazamiento supere efectivamente una duración de veinticuatro meses. La Comisión también introduce una duración acumulada de los períodos de desplazamiento en los casos en que los trabajadores sean sustituidos.

4.2.2. La Directiva original no determina ningún límite fijo y dispone que, a efectos de la Directiva, se entenderá por «trabajador desplazado» todo trabajador que, durante un *período limitado*, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado miembro en cuyo territorio trabaje habitualmente.

4.2.3. En principio el CESE acoge favorablemente la limitación de la duración del desplazamiento establecida en las disposiciones de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. En la práctica los desplazamientos de larga duración o repetitivos hasta encadenar desplazamientos durante varios años están a la orden del día. Sin embargo, en opinión del CESE, la limitación a veinticuatro meses es en la práctica inadecuada y debería reducirse considerablemente. Así, la duración media de los desplazamientos en 2014 fue incluso inferior a cuatro meses (103 días). Por ello tampoco puede prosperar una norma de acumulación que solo se aplique a partir de un período de desplazamiento de seis meses. La duración máxima del desplazamiento debería limitarse a un total de seis meses.

4.2.4. Por ello, el CESE aboga por una reglamentación en virtud de la cual se agreguen los períodos de desplazamiento a partir del primer día. Para que esta reglamentación no se traduzca en un simple intercambio de trabajadores desplazados, es importante que el lugar de trabajo concreto siga siendo el punto de referencia a este respecto. Para ello hay que obligar al empresario a garantizar la transparencia sobre los puestos de trabajo y facilitar a los empleados y a las autoridades competentes información sobre el número de trabajadores empleados antes en el puesto de trabajo y durante cuánto tiempo.

4.2.5. El CESE acoge con satisfacción que, en caso de superar la duración máxima del desplazamiento, se aplique en principio la legislación del Estado miembro de acogida. Sin embargo, en opinión del CESE, es problemático que en el considerando 8 se haga referencia al Reglamento Roma I («En particular, el trabajador ha de disfrutar de la protección y las prestaciones que le confieren el Reglamento Roma I»). Con arreglo al artículo 8 del Reglamento Roma I, el contrato individual de trabajo se regirá por la ley que elijan las partes.

## 4.3. *Subcontratación*

4.3.1. La propuesta de la Comisión otorga a los Estados miembros la facultad de aplicar a los trabajadores en una cadena de subcontratación las mismas condiciones que las aplicadas por el contratista principal. Estas condiciones deberían aplicarse de la misma forma tanto a los subcontratistas nacionales como a los transfronterizos de conformidad con el principio de no discriminación.

4.3.2. Hay diferencias considerables entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas o los convenios colectivos que se aplican en los Estados miembros para evitar que la subcontratación permita a las empresas eludir determinadas normas destinadas a garantizar condiciones de trabajo y empleo en relación con la remuneración. No hay pruebas de cuántos Estados miembros están aplicando ya este sistema y la Comisión no presentó ningún examen en profundidad de las posibles consecuencias de tales normas en su evaluación de impacto.

4.3.3. Sin embargo, para que esta parte de la propuesta sea eficaz en la práctica, puede ser útil hacer referencia a una norma sobre responsabilidad solidaria a lo largo de toda cadena de subcontratación establecida en el artículo 12 de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento<sup>(18)</sup>.

4.3.4. Además, la frase «determinadas condiciones de trabajo y empleo por lo que respecta a la remuneración» es vaga y provocará inseguridad jurídica, diferencias en la interpretación y posibles conflictos con otras partes de la Directiva. También habría problemas de comparación y otros muchos problemas puramente prácticos, como el acceso a la información (también en relación con la obligación de los gobiernos de publicar tal información en virtud del artículo 5 de la Directiva 2014/67/UE y la disponibilidad de convenios colectivos).

4.3.5. Tampoco está claro de qué manera la Comisión definiría y aplicaría los criterios de no discriminación y proporcionalidad para estas disposiciones.

---

<sup>(18)</sup> Artículo 12 de la Directiva 2014/67/UE sobre «Responsabilidad en la subcontratación» (véase la nota 1 a pie de página).

4.3.6. Por otra parte, será necesario introducir disposiciones adecuadas para comprobar la condición real de autónomo de los subcontratistas de conformidad con las normas de los Estados miembros.

#### 4.4. *Trabajo a través de empresas de trabajo temporal*

4.4.1. La Comisión introduce una nueva obligación para los Estados miembros al añadir un nuevo apartado que establece las condiciones aplicables a los trabajadores contemplados en el artículo 1, apartado 3, letra c), de la Directiva, a saber, los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal establecida en un Estado miembro distinto del Estado miembro de establecimiento de la empresa usuaria. Las empresas a que se refiere el artículo 1, apartado 3, letra c), tendrán que garantizar a los trabajadores desplazados las condiciones que se aplican, con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal <sup>(19)</sup>, a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal establecidas en el Estado miembro donde se realice el trabajo.

4.4.2. El CESE considera que esta nueva disposición no es necesaria, dado que la Directiva original sobre el desplazamiento de trabajadores ya preveía esta opción en el artículo 3, apartado 9. Los Estados miembros podrán disponer que las empresas mencionadas en el artículo 1, apartado 1, garanticen a los trabajadores, con arreglo al artículo 1, apartado 3, letra c), el beneficio de las condiciones que se apliquen a los trabajadores temporales en el Estado miembro en cuyo territorio se ejecute el trabajo. La opción de aplicar la Directiva 2008/104/CE ya ha sido adoptada por la mayoría de los países de acogida.

4.4.3. El CESE considera que la Comisión debería ceñirse a las disposiciones actuales. Debe prestarse atención al hecho de que las disposiciones de la Directiva 2008/104/CE se aplican a la situación en los distintos Estados miembros, mientras que la Directiva 96/71/CE se aplica a las actividades transfronterizas. La propia Comisión lo reconoció en el informe sobre la aplicación de la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal <sup>(20)</sup>.

4.4.4. El CESE señala que el artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE es mucho más amplio que el artículo 3, apartado 9, de la Directiva 96/71/CE y que, paradójicamente, esto podría conllevar la aplicación de distintas condiciones para el desplazamiento de trabajadores según lo dispuesto en el artículo 1, apartado 3, letras a), b) y c), de la legislación actual.

#### 5. *Medidas adicionales*

5.1. La Comisión debería alentar a los Estados miembros a transponer la Directiva 2014/67/UE sobre la garantía de cumplimiento <sup>(21)</sup> si todavía no lo han hecho y velar por que todos los Estados miembros la apliquen adecuadamente. Dos años después, la Comisión debería evaluar su impacto y determinar si las medidas adoptadas han dado lugar a una aplicación y un cumplimiento adecuados y eficaces, dado que ambos son elementos clave para la protección de los derechos de los trabajadores desplazados y la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para los prestadores de servicios.

5.2. La Comisión debería proporcionar un análisis en profundidad de la situación en los distintos Estados miembros de la Unión, así como información cuantitativa real sobre los trabajadores desplazados y las formas de aplicar y garantizar el cumplimiento de la Directiva actual.

5.3. La disponibilidad de datos fiables sobre los trabajadores desplazados es una condición previa para un debate eficaz sobre sus características específicas y la necesidad de protección.

5.4. Si la Comisión quiere garantizar una competencia leal, sus próximos pasos deberían ir encaminados también a luchar contra las prácticas fraudulentas y a eliminar el fenómeno del empleo irregular o no declarado, principalmente el que se produce mediante el abuso de las sociedades fantasma.

5.5. La Comisión debería acelerar la convergencia económica y social al alza en el seno de la UE y, al mismo tiempo, garantizar la movilidad justa de los trabajadores en el contexto de la prestación transfronteriza de servicios.

5.6. La Comisión debería consultar a los interlocutores sociales, reconocer su autonomía y respetar los convenios colectivos pertinentes en este ámbito.

---

<sup>(19)</sup> Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal (DO L 327 de 5.12.2008, p. 9).

<sup>(20)</sup> Informe 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 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, COM(2014) 176 final.

<sup>(21)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

5.7. El CESE aboga por explicar claramente en el marco de la revisión que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no es un mero instrumento del mercado interior, sino un instrumento de protección de los trabajadores. Esto exige una ampliación del fundamento jurídico para tener en cuenta las bases jurídicas en materia de política social (artículos 153 y 155 del TFUE). La revisión de la Directiva también debería servir para corregir la interpretación incorrecta de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores inducida por una serie de sentencias del TJUE (Laval, Rüffert, Comisión contra Luxemburgo), para que esta ya no se considere una norma máxima y recupere su carácter de norma mínima.

Bruselas, 14 de diciembre de 2016.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---



## ANEXO

La siguiente enmienda a la totalidad, que obtuvo al menos la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate:

**Enmienda a la totalidad:**

**Sustitúyase todo el dictamen por el texto siguiente** (la exposición de motivos figura al final del documento):

**1. Conclusiones y propuestas**

1.1. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión Europea de trabajar en favor de un mercado interior más justo y profundo, como una de las prioridades de su mandato, y sus esfuerzos para proporcionar un impulso adicional a la prestación transfronteriza de servicios a través de su Plan de Inversiones para Europa.

1.2. El CESE apoya la decisión de la CE de poner en práctica la Directiva 2014/67/UE <sup>(1)</sup> sobre la garantía de cumplimiento para mejorar la interpretación y aplicación comunes de la Directiva 96/71/CE <sup>(2)</sup> sobre el desplazamiento de trabajadores que, por lo demás, sigue constituyendo un instrumento equilibrado que garantiza tanto los derechos de prestación de servicios como los derechos de los trabajadores desplazados.

1.3. La Directiva sobre la garantía de cumplimiento y la actual propuesta de revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores abordan distintos aspectos del uso del desplazamiento de trabajadores, pero no solo son complementarias entre sí sino que los resultados esperados de la ejecución de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento también podrían ofrecer una imagen más clara de la situación real.

1.4. Hasta la fecha, no todos los Estados miembros han completado su transposición. El CESE espera que el informe de la Comisión, previsto para el 18 de junio de 2019 como muy tarde, ofrezca un panorama fiable de la aplicación y ejecución de la Directiva. Algunos miembros del CESE recomiendan esperar a la publicación de este informe antes de proponer nuevas enmiendas y modificaciones.

1.5. Algunos miembros del CESE estiman que la introducción de la revisión específica es prematura y no cumple el principio de «Legislar mejor». Este enfoque puede conducir a la ralentización de la transposición de la Directiva de 2014 al mezclar las medidas de ejecución con las nuevas propuestas.

1.6. El CESE considera que todavía siguen faltando pruebas sobre los desplazamientos de trabajadores en toda Europa, lo que puede plantear dudas respecto del principio de proporcionalidad, esto es, si la evaluación de impacto que acompaña la revisión prevista proporciona una imagen clara de la situación real.

1.7. Introducir nuevos cambios basados únicamente en una evaluación de impacto muy débil, con datos insuficientes y sin tener en cuenta los diferentes niveles de rendimiento económico dentro de la UE solo puede conducir a nuevas divisiones entre los Estados miembros y socavar los esfuerzos de la Comisión tendentes a fomentar la convergencia, la integración y la confianza en Europa.

1.8. El CESE subraya que no se ha respetado el papel de exclusividad de los interlocutores sociales y se pregunta por qué no se puso en marcha una consulta adecuada de los mismos de conformidad con el artículo 154.2 del TFUE.

1.9. Un aspecto esencial de la revisión específica que propone la Comisión Europea sigue siendo el concepto de «remuneración». A este respecto, los miembros del CESE no son los únicos que reflexionan en profundidad tanto sobre la opción del «salario mínimo» clarificado por la jurisprudencia como sobre un nuevo método de cálculo de la remuneración. Algunos miembros consideran que este nuevo enfoque permite mejorar la situación de los trabajadores desplazados y garantizarles las mismas condiciones que a los trabajadores locales. A su vez, otros miembros consideran que esta propuesta no se adecua a la realidad empresarial, ya que crea inseguridad y una mayor carga administrativa y financiera para las empresas.

<sup>(1)</sup> Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO L 159 de 28.5.2014, p. 11).

<sup>(2)</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 18 de 21.1.1997, p. 1).

1.10. El CESE no está convencido de la necesidad de introducir normas estrictas relativas a la duración de los períodos de desplazamiento. La experiencia demuestra que un desplazamiento muy largo no supone un problema importante en la práctica para las empresas europeas.

## 2. Marco político europeo

2.1. La libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales de la Unión.

2.2. Hay que distinguir la libre circulación de los trabajadores de la libre prestación de servicios contemplada en el artículo 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La libre circulación de los trabajadores otorga a todos los ciudadanos el derecho a desplazarse libremente a otro Estado miembro para trabajar y residir allí con ese propósito, y los protege contra la discriminación en cuanto a empleo, remuneración y otras condiciones laborales en comparación con los nacionales de ese Estado miembro.

2.3. En cambio, la libre prestación de servicios da a las empresas el derecho a prestar servicios en otro Estado miembro. Para ello, pueden desplazar temporalmente a sus propios trabajadores a otro Estado miembro con el fin de llevar a cabo el trabajo necesario para prestar los servicios.

2.4. El 16 de diciembre de 1996, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la **Directiva 96/71/CE** sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios<sup>(3)</sup>.

2.5. El objeto de dicha Directiva es conciliar el ejercicio de la libre prestación transfronteriza de servicios, contemplada en el artículo 56 del TFUE, con la apropiada protección de los derechos de los trabajadores desplazados temporalmente al extranjero a tal efecto.

2.6. En octubre de 2010, en su Comunicación titulada «Hacia un Acta del Mercado Único — Por una economía social de mercado altamente competitiva—Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos»<sup>(4)</sup>, la Comisión presentó dos propuestas diseñadas para restablecer la confianza y el apoyo públicos, una sobre el equilibrio entre los derechos sociales fundamentales y las libertades económicas y otra sobre el desplazamiento de trabajadores.

2.7. Los interlocutores sociales europeos presentaron en marzo de 2010 un informe<sup>(5)</sup> sobre las consecuencias de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, donde se indicaban sus grandes divergencias. Mientras que BusinessEurope se oponía a revisar la Directiva (pero aceptaba la necesidad de aclarar determinados aspectos relativos a la garantía de su cumplimiento), la CESE deseaba modificar en profundidad su contenido.

2.8. En diciembre de 2012, la Comisión publicó una propuesta sobre la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE. **La Directiva sobre la garantía de cumplimiento**<sup>(6)</sup> establece un marco común de disposiciones, medidas y mecanismos de control apropiados que son necesarios para una implementación, aplicación y garantía de cumplimiento en la práctica mejores y más uniformes de la Directiva 96/71/CE, en especial medidas para prevenir y sancionar cualquier elusión o abuso de las normas aplicables. Al mismo tiempo, ofrece garantías para la protección de los derechos de los trabajadores desplazados y la eliminación de los obstáculos injustificados a la libre prestación de servicios.

2.9. El plazo para transponer de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento era el 18 de junio de 2016 y, a más tardar, el 18 de junio de 2019, la Comisión debería presentar al Parlamento Europeo y al CESE un informe sobre su aplicación e implementación y proponer, en su caso, las enmiendas y modificaciones necesarias. En su revisión, la CE, tras consultar a los Estados miembros y a los interlocutores sociales europeos, evaluará la adecuación e idoneidad de todas las medidas introducidas y aplicadas, incluida la adecuación de los datos disponibles en relación con los desplazamientos de trabajadores.

<sup>(3)</sup> Véase la nota 2 a pie de página.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> El texto se presentó en la Conferencia sobre el desplazamiento de los trabajadores y los derechos laborales, organizada por la Presidencia española de la Unión Europea en Oviedo el 23 de marzo de 2010. Los debates pusieron de manifiesto una vez más que las opiniones de las partes estaban divididas.

<sup>(6)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

### 3. Propuesta de una revisión específica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores

3.1. Según los últimos datos disponibles, en 2014 se produjeron más de 1,9 millones de desplazamientos en la Unión, lo que representa el 0,7 %<sup>(7)</sup> de la mano de obra total y supone un aumento del 10,3 % con respecto a 2013 y del 44,4 % con respecto a 2010. Estos datos estadísticos se basan en el número de formularios A1 expedidos por las autoridades nacionales de seguridad social; se desconoce el número de trabajadores desplazados de facto no registrados.

3.2. La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores de 1996 proporciona un marco reglamentario de la Unión para alcanzar un equilibrio adecuado y justo entre los objetivos de promover y facilitar la prestación transfronteriza de servicios, proteger a los trabajadores desplazados y garantizar condiciones de competencia equitativas entre los competidores extranjeros y locales.

3.3. Sin embargo, la Comisión ha presentado ahora una propuesta para la revisión específica de esta Directiva con el objetivo de hacer frente a las prácticas desleales<sup>(8)</sup> y promover el principio de que un mismo trabajo en un mismo lugar debe remunerarse de la misma manera.

3.4. La propuesta se publicó antes del plazo límite para la transposición de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento de 2014 y antes de que se pudiera llevar a cabo una evaluación de su aplicación. Muchos de los retos que plantea el desplazamiento de trabajadores siguen estando relacionados con el cumplimiento insuficiente de las normas y la falta de controles en los Estados miembros.

3.5. Asimismo, la propuesta se publicó sin consultar previamente a los interlocutores sociales europeos, que enviaron una carta conjunta a la Comisión en la que pedían que se les consultase de forma adecuada, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 154.2 del TFUE. «El motivo de la presente carta es solicitar a la Comisión que se tome el tiempo necesario para consultar de manera adecuada a los interlocutores sociales antes de poner en marcha su propuesta<sup>(9)</sup>».

3.6. La publicación de la propuesta de la Comisión ha generado diferentes reacciones que dividen a los Estados miembros, los interlocutores sociales y las propias empresas. La propuesta de Directiva no debe socavar la competitividad ni crear nuevos obstáculos para los prestadores de servicios transfronterizos.

3.7. De conformidad con el Protocolo n.º 2 de los Tratados<sup>(10)</sup>, catorce cámaras de los parlamentos nacionales enviaron dictámenes motivados a la Comisión en los que señalaban que la propuesta de la Comisión relativa a la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores no se atenía al principio de subsidiariedad y pedían activar el procedimiento de «tarjeta amarilla». Tras una revisión desde el punto de vista de la subsidiariedad, la Comisión concluyó<sup>(11)</sup>, el 20 de julio de 2016, que la propuesta de revisión específica de la Directiva 96/71/CE era conforme con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5, apartado 3, del TUE y que no era necesario retirar o modificar la propuesta. Por lo tanto, la Comisión mantuvo su propuesta.

3.8. Una parte de la comunidad empresarial opina que la propuesta contraviene el principio de proporcionalidad. Algunas empresas creen que los cambios propuestos provocarán inseguridad jurídica y añadirán nuevas cargas administrativas. La revisión afectará en especial a las empresas de los Estados miembros con niveles salariales más bajos que quieran prestar servicios transfronterizos en el mercado único, algo que se opone a la intención de reforzar el proceso de convergencia en el seno de la Unión y a los esfuerzos realizados en este sentido.

3.9. Otros, incluidos los sindicatos, consideran que la revisión propuesta, y en especial la idea de «idéntica remuneración para el mismo trabajo en el mismo lugar», establecería condiciones de competencia equitativas para las empresas y más igualdad de derechos para los trabajadores dentro de la UE.

<sup>(7)</sup> Es necesario tener en cuenta que la situación varía de un Estado miembro a otro y que el 0,7 % es solo una media. Una cifra más real se sitúa entre el 0,5 % y el 3,6 %, y las consecuencias para los Estados miembros son también diferentes.

<sup>(8)</sup> Dictamen del CESE sobre «Una movilidad laboral más justa en la UE», aprobado el 27 de abril de 2016 (DO C 264 de 20.7.2016, p. 11).

<sup>(9)</sup> Carta conjunta de los interlocutores sociales europeos (CESE, BusinessEurope, UEAPME, CEEP) al presidente Juncker, 2 de marzo de 2016.

<sup>(10)</sup> Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>(11)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los parlamentos nacionales relativa a la propuesta de Directiva que modifica la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, en lo concerniente al principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo n.º 2, COM(2016) 505 final, de 20 julio de 2016.

3.10. La propuesta de la Comisión iba acompañada de una evaluación de impacto<sup>(12)</sup> en la que se exponía que las medidas propuestas para la aplicación de la Directiva revisada tendrían distintas repercusiones en los diferentes Estados miembros, sectores y empresas, y se señalaba que la falta de datos exhaustivos sobre el desplazamiento de trabajadores seguía siendo un problema persistente.

3.11. Las cifras comparables se basan en los documentos portátiles A1 que incluyen información detallada de las empresas que desplazan a trabajadores a un Estado miembro. La exactitud de la información que figura en los documentos portátiles A1 no puede garantizarse debido a la falta de controles oficiales por parte de las autoridades de los Estados miembros desde donde se enviaron a los trabajadores. Por lo tanto, las cifras presentadas en la evaluación de impacto representan simplemente una estimación del número real de desplazamientos que se realizan y no ofrecen una imagen clara de la situación real.

3.12. En 2010, Eurofound publicó un informe titulado «Posted workers in the European Union» (Trabajadores desplazados en la Unión Europea)<sup>(13)</sup> en el que se analizaba el fenómeno en los Estados miembros de la Unión y en Noruega. En este informe se enumeraban las fuentes de información disponibles en relación con el número de desplazamientos y se ofrecían datos sobre aquellos países para los que hay información disponible. La investigación de Eurofound muestra que faltan datos con respecto al número y las características generales de los trabajadores desplazados en la Unión.

3.13. Este informe de Eurofound se completa con dos estudios recientes relacionados con una movilidad más justa en el mercado laboral: Brief analysis of the EU Member States transposition of the «Enforcement» Directive 2014/67/EU improving enforcement of Directive 96/71/EC on the Posting of workers y Fraudulent forms of contracting work and self-employment<sup>(14)</sup>.

#### **4. Principales cambios en la revisión propuesta de la Directiva 96/71/CE**

##### **4.1. Remuneración**

4.1.1. La Comisión propone sustituir el concepto de «cuantías de salario mínimo» por el de «remuneración». Según la propuesta de la CE, «remuneración» abarca todos los elementos de la remuneración que son obligatorios en el Estado miembro de acogida.

4.1.2. La Comisión presentó la propuesta en respuesta a un buen número de peticiones de que actuara para abordar las causas de las diferencias salariales. A juicio de la Comisión, existe una brecha entre las condiciones aplicadas a los trabajadores locales y las de los trabajadores desplazados. Según la evaluación de impacto adjunta a la propuesta, se estima que la brecha salarial entre los trabajadores desplazados y los trabajadores locales oscila entre el 10 % y el 50 % en función del país y del sector. Las normas salariales diferenciadas distorsionan la competencia entre empresas. El concepto de «cuantías de salario mínimo» no es igual a las normas obligatorias que se aplican a los trabajadores locales.

4.1.3. A juicio de la Comisión, el concepto de «remuneración» puede contribuir mejor a lograr condiciones de competencia equitativas en el mercado único de servicios. El concepto de «remuneración» comprende todos los elementos pagados a los trabajadores locales tanto si están establecidos mediante una disposición legal o un convenio colectivo que sean de aplicación general a todas las empresas similares del área geográfica y la profesión o sector de que se trate, o mediante convenios colectivos celebrados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a escala nacional y que sean aplicables en todo el territorio nacional. La «remuneración» podría incluir algunos elementos no contemplados en el concepto de «cuantías de salario mínimo», como la prima de antigüedad, las primas y los complementos por trabajos insalubres, penosos o peligrosos, las primas de calidad, las pagas extraordinarias, los gastos de viaje o los vales de alimentación, aunque la mayoría de los países de acogida ya han incluido varios de estos elementos en la «cuantías de salario mínimo».

4.1.4. La Comisión estimó que la introducción del concepto de «remuneración» contribuiría a una mayor claridad con respecto a los elementos integrantes de la remuneración y a reducir las diferencias intersectoriales existentes en cuanto a la aplicación obligatoria de los convenios colectivos.

<sup>(12)</sup> Evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, SWD(2016) 52 final de 8 de marzo de 2016.

<sup>(13)</sup> Informe de Eurofound: «Posted workers in the European Union», Roberto Pedersini y Massimo Pallini, 2010.

<sup>(14)</sup> Las conclusiones preliminares de ambos proyectos de investigación se presentaron durante la conferencia del Observatorio del Mercado de Trabajo del CESE sobre el tema «Hacia una movilidad más justa en la UE», celebrada el 28 de septiembre de 2016.

4.1.5. No obstante, el término «remuneración» en sí mismo puede considerarse impreciso, dejando un amplio margen de interpretación, lo que generará inseguridad jurídica. El concepto de «cuantías de salario mínimo», a pesar de que plantea algunas dudas, es más preciso y fácil de definir.

4.1.6. La Comisión afirma que la propuesta no afectará a las competencias y las tradiciones de los Estados miembros en cuanto a la fijación de salarios y que mantiene un papel fuerte y autónomo para los interlocutores sociales. En este contexto, es preocupante que la Comisión proponga eliminar el texto de la actual Directiva en el que se establece que «la noción de cuantías de salario mínimo [...] se definirá mediante la legislación y/o el uso nacional del Estado miembro en cuyo territorio el trabajador se encuentre desplazado». Esta disposición es importante a fin de respetar los distintos sistemas nacionales de relaciones laborales.

4.1.7. A efectos de dicha Directiva, el concepto de remuneración deberá definirse mediante la legislación o la práctica nacional del Estado miembro en cuyo territorio se encuentre desplazado el trabajador.

4.1.8. Esta Directiva no impedirá la aplicación de condiciones de trabajo y de empleo del país de acogida o del país de origen del trabajador desplazado que sean más favorables para los trabajadores, en particular mediante el ejercicio del derecho fundamental de los trabajadores y de los empresarios de negociar y celebrar convenios colectivos en los niveles adecuados y emprender acciones colectivas para defender sus intereses, incluida la huelga, con el fin de proteger y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, incluido el derecho a la igualdad de trato.

4.1.9. Para garantizar una aplicación adecuada de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento, los Estados miembros están obligados a publicar la información sobre las condiciones de empleo aplicables a los trabajadores desplazados en su territorio en un único sitio web. Los Estados miembros podrían retrasarse en la puesta en marcha del sitio web, ya que es probable que las condiciones aplicables cambien. Ninguna nueva propuesta debería influir negativamente en este proceso.

4.1.10. Los miembros del CESE han debatido la cuestión de la «remuneración» muy a fondo, teniendo en cuenta todas las implicaciones de este nuevo concepto.

4.1.11. Algunos miembros consideran que el concepto recién introducido es la única manera de garantizar la igualdad de las condiciones de trabajo para los trabajadores desplazados y los trabajadores locales, eliminando las diferencias salariales y garantizando unas condiciones equitativas de competencia entre las empresas.

4.1.12. Otros miembros opinan que la introducción de este nuevo concepto podría tener como resultado un menor grado de seguridad y claridad jurídicas e incrementar las cargas administrativas y financieras. Todo debate sobre el desplazamiento de los trabajadores debe tener en cuenta que las situaciones de las empresas extranjeras y nacionales son diferentes. Un prestador de servicios extranjero que desee desplazar trabajadores soporta costes suplementarios derivados únicamente de una prestación de servicios en otro Estado miembro: gastos de funcionamiento adicionales <sup>(15)</sup> y costes laborales transfronterizos indirectos <sup>(16)</sup>.

4.1.13. Con respecto a la ampliación del ámbito de aplicación de los convenios colectivos de aplicación general a todos los sectores, el CESE recomienda reconsiderar si también es necesario ampliar automáticamente las fuentes de las normas de empleo aplicables a los trabajadores desplazados en aquellos sectores en los que no se hayan registrado problemas significativos.

## 4.2. Desplazamiento superior a veinticuatro meses

4.2.1. La Comisión aborda el asunto de la duración de los desplazamientos mediante la introducción de una propuesta según la cual, en aquellos casos en que la duración real o prevista del desplazamiento sea superior a veinticuatro meses, se considerará que el Estado miembro a cuyo territorio se haya desplazado al trabajador es el país en el que realiza habitualmente su trabajo. Esto se aplica a partir del primer día en que el desplazamiento supere efectivamente una duración de veinticuatro meses. La Comisión también introduce una duración acumulada de los períodos de desplazamiento en los casos en que los trabajadores sean sustituidos.

<sup>(15)</sup> Gastos indirecto: coste de familiarizarse con los requisitos administrativos y las reglamentaciones en otros Estados miembros, por ejemplo, procedimientos de notificación, traducción de documentos y cooperación con las autoridades responsables de las inspecciones.

<sup>(16)</sup> Este coste laboral transfronterizo indirecto podría ascender hasta en un 32 %. Estos son algunos de los resultados preliminares de un estudio piloto sobre «los costes laborales en los servicios transfronterizos», llevado a cabo por el Departamento de Economía y Administración Pública de la Universidad de Economía de Cracovia. Estos resultados se presentaron durante la conferencia del Observatorio del Mercado de Trabajo del CESE sobre «Hacia una movilidad más justa en la UE», celebrada el 28 de septiembre de 2016.



4.2.2. La Directiva original no determina ningún límite fijo y dispone que, a efectos de la Directiva, se entenderá por «trabajador desplazado» todo trabajador que, durante un período limitado, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado miembro en cuyo territorio trabaje habitualmente.

4.2.3. A fin de evitar situaciones confusas en las que sea difícil determinar si se trata de un caso de desplazamiento según la definición de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, el artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento establece una lista no exhaustiva de los criterios cualitativos que caracterizan tanto la naturaleza temporal inherente al concepto de desplazamiento para la prestación de servicios como la existencia de un vínculo real entre el empleador y el Estado miembro desde el que se realiza el desplazamiento.

4.2.4. Uno de los principales argumentos planteados es que ni el TFUE ni el Reglamento (CE) n.º 593/2008 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) <sup>(17)</sup> proporcionan una base para adoptar un período de veinticuatro meses como el período de referencia para determinar el país en el que se realiza habitualmente el trabajo. Además, no es adecuado utilizar una directiva para cambiar la aplicación de un reglamento o definir los términos usados en el Reglamento Roma I de manera diferente a efectos de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Con arreglo a las explicaciones dadas por el Servicio Jurídico de la Comisión Europea en su dictamen: «... (El nuevo artículo 2 bis) no afecta la potestad de las empresas que desplazan trabajadores al territorio de otro Estado miembro de ejercer el derecho a la libre prestación de servicios también en los casos en los que el desplazamiento supere los veinticuatro meses. El objetivo es simplemente generar seguridad jurídica en la aplicación del Reglamento Roma I a una situación específica, sin modificar dicho Reglamento en modo alguno.» <sup>(18)</sup>.

4.2.5. El CESE no está a favor de establecer tal límite temporal fijo, ya que va en contra de la naturaleza del desplazamiento de los trabajadores y es contrario a la finalidad de la Directiva. La duración media de los desplazamientos en la Unión es de 103 días <sup>(19)</sup> (solo entre el 4 % y el 5 % de todos los desplazamientos es superior a doce meses) <sup>(20)</sup>. No hay pruebas de que los períodos de desplazamiento superiores a dos años sean una práctica extendida y problemática que dé lugar al abuso de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores.

4.2.6. Por el contrario, la introducción del concepto de «duración prevista del desplazamiento» y el establecimiento de normas para la sustitución de trabajadores podrían generar inseguridad y dar lugar a una aplicación desigual de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores. En el sector de la construcción en concreto será difícil prever la «duración del trabajo» y para los órganos de inspección, demostrarla.

4.2.7. La definición existente es suficiente y cualquier intento de fijar un límite de tiempo para el desplazamiento de trabajadores sería contrario al principio de que debe comprobarse en qué caso es un desplazamiento auténtico y justificado. Además, el TJUE ha confirmado en varias ocasiones que el concepto «temporal» se debe examinar caso por caso.

4.2.8. La Comisión alega que este cambio armonizará la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores con las normas de seguridad social dispuestas en el Reglamento (CE) n.º 883/2004 <sup>(21)</sup>. Sin embargo, el Reglamento (CE) n.º 883/2004 otorga a los Estados miembros la posibilidad de ampliar (mediante acuerdos bilaterales) el período inicial de dos años durante el que las contribuciones a la seguridad social se pagan en el país de origen. La propuesta de la Comisión para la revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores dispone que, cuando la duración prevista o real del desplazamiento exceda de veinticuatro meses, todas las condiciones de trabajo del país de acogida tendrían que aplicarse a partir del primer día del desplazamiento. Esto no es ni necesario ni coherente.

### 4.3. Subcontratación

4.3.1. La propuesta de la Comisión otorga a los Estados miembros la facultad de aplicar a los trabajadores en una cadena de subcontratación las mismas condiciones que las aplicadas por el contratista principal. Estas condiciones deberían aplicarse de la misma forma tanto a los subcontratistas nacionales como a los transfronterizos de conformidad con el principio de no discriminación.

<sup>(17)</sup> Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (DO L 177 de 4.7.2008, p. 6).

<sup>(18)</sup> Dictamen del Servicio Jurídico de la Comisión Europea — Expediente institucional 2016/0070 (COD) de 28 de mayo de 2016.

<sup>(19)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2016) 52 final, p. 39, J. Paolet y F. De Wispelaere, *Posting of Workers. Report on A1 portable document issued in 2014*, diciembre de 2015.

<sup>(20)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2016) 52 final, p. 39, L&R Sozialforschung, *Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings*, mayo de 2014.

<sup>(21)</sup> Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166 de 30.4.2004, p. 1).



4.3.2. Hay diferencias considerables entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas o los convenios colectivos que se aplican en los Estados miembros para evitar que la subcontratación permita a las empresas eludir determinadas normas destinadas a garantizar condiciones de trabajo y empleo en relación con la remuneración. No hay pruebas de cuántos Estados miembros están aplicando ya este sistema y la Comisión no presentó ningún examen en profundidad de las posibles consecuencias de tales normas en su evaluación de impacto.

4.3.3. Sin embargo, para que esta parte de la propuesta sea eficaz en la práctica, puede ser útil hacer referencia a una norma sobre responsabilidad solidaria a lo largo de toda cadena de subcontratación establecida en el artículo 12 de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento <sup>(22)</sup>.

4.3.4. Además, la frase «determinadas condiciones de trabajo y empleo por lo que respecta a la remuneración» es vaga y provocará inseguridad jurídica, diferencias en la interpretación y posibles conflictos con otras partes de la Directiva. También habría problemas de comparación y otros muchos problemas puramente prácticos, como el acceso a la información (también en relación con la obligación de los gobiernos de publicar tal información en virtud del artículo 5 de la Directiva 2014/67/UE y la disponibilidad de convenios colectivos).

4.3.5. Tampoco está claro de qué manera la Comisión definiría y aplicaría los criterios de no discriminación y proporcionalidad para estas disposiciones.

4.3.6. Por otra parte, será necesario introducir disposiciones adecuadas para comprobar la condición real de autónomo de los subcontratistas de conformidad con las normas de los Estados miembros.

#### 4.4. Trabajo a través de empresas de trabajo temporal

4.4.1. La Comisión introduce una nueva obligación para los Estados miembros al añadir un nuevo apartado que establece las condiciones aplicables a los trabajadores contemplados en el artículo 1, apartado 3, letra c), de la Directiva, a saber, los trabajadores cedidos por una empresa de trabajo temporal establecida en un Estado miembro distinto del Estado miembro de establecimiento de la empresa usuaria. Las empresas a que se refiere el artículo 1, apartado 3, letra c), tendrán que garantizar a los trabajadores desplazados las condiciones que se aplican, con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal <sup>(23)</sup>, a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal establecidas en el Estado miembro donde se realice el trabajo.

4.4.2. El CESE considera que esta nueva disposición no es necesaria, dado que la Directiva original sobre el desplazamiento de trabajadores ya preveía esta opción en el artículo 3, apartado 9. Los Estados miembros podrán disponer que las empresas mencionadas en el artículo 1, apartado 1, garanticen a los trabajadores, con arreglo al artículo 13, letra c), el beneficio de las condiciones que se apliquen a los trabajadores temporales en el Estado miembro en cuyo territorio se ejecute el trabajo. La opción de aplicar la Directiva 2008/104/CE ya ha sido adoptada por la mayoría de los países de acogida.

4.4.3. El CESE considera que la Comisión debería ceñirse a las disposiciones actuales. Debe prestarse atención al hecho de que las disposiciones de la Directiva 2008/104/CE se aplican a la situación en los distintos Estados miembros, mientras que la Directiva 96/71/CE se aplica a las actividades transfronterizas. La propia Comisión lo reconoció en el informe sobre la aplicación de la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal <sup>(24)</sup>.

4.4.4. El CESE señala que el artículo 5 de la Directiva 2008/104/UE es mucho más amplio que el artículo 3, apartado 9, de la Directiva 96/71/CE y que, paradójicamente, esto podría conllevar la aplicación de distintas condiciones para el desplazamiento de trabajadores según lo dispuesto en el artículo 1, apartado 3, letras a), b) y c), de la legislación actual.

### 5. Cuál debería ser el objetivo principal de la Comisión Europea

5.1. La Comisión debería alentar a los Estados miembros a transponer la Directiva sobre la garantía de cumplimiento <sup>(25)</sup> si todavía no lo han hecho y velar por que todos los Estados miembros la apliquen adecuadamente. Dos años después, la Comisión debería evaluar su impacto y determinar si las medidas adoptadas han dado lugar a una aplicación y un cumplimiento adecuados y eficaces, dado que ambos son elementos clave para la protección de los derechos de los trabajadores desplazados y la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para los prestadores de servicios.

<sup>(22)</sup> Artículo 12 de la Directiva 2014/67/UE sobre «Responsabilidad en la subcontratación» (véase la nota 1 a pie de página).

<sup>(23)</sup> Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal (DO L 327 de 5.12.2008, p. 9).

<sup>(24)</sup> Informe 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 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, COM(2014) 176 final.

<sup>(25)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

5.2. La Comisión debería proporcionar un análisis en profundidad de la situación en los distintos Estados miembros de la Unión, así como información cuantitativa real sobre los trabajadores desplazados y las formas de aplicar y garantizar el cumplimiento de la Directiva actual.

5.3. La disponibilidad de datos fiables sobre los trabajadores desplazados es una condición previa para un debate eficaz sobre sus características específicas y la necesidad de protección.

5.4. Si la Comisión quiere garantizar una competencia leal, sus próximos pasos deberían ir encaminados a luchar contra las prácticas fraudulentas y a eliminar el fenómeno del empleo ilegal, principalmente el que se produce mediante el abuso de las sociedades fantasma.

5.5. La Comisión debería acelerar la convergencia económica y social en el seno de la UE y, al mismo tiempo, garantizar la movilidad justa de los trabajadores en el contexto de la prestación transfronteriza de servicios.

5.6. Introducir un nuevo concepto como «remuneración» podría generar cuestiones tanto de los Estados miembros en el Consejo como de las empresas durante la consulta pública. La Comisión debería llevar a cabo un profundo análisis de las consecuencias socioeconómicas para los consumidores, las empresas y, en general, la competitividad y el empleo de la UE.

5.7. La Comisión debería consultar a los interlocutores sociales, reconocer su autonomía y respetar los convenios colectivos pertinentes en este ámbito.

### **Exposición de motivos de la enmienda**

Esta enmienda tiene por objeto proponer un planteamiento equilibrado sobre la propuesta de la Comisión, que ha dado lugar a diferentes puntos de vista entre los Estados miembros, los interlocutores sociales y las empresas. Se trata, asimismo, de reflejar esta divergencia de opiniones de manera adecuada, creíble y equilibrada, mencionando al mismo tiempo los aspectos que son objeto de consenso. Además, esta enmienda, que se corresponde con el texto presentado por los dos ponentes de la Sección SOC tras la tercera reunión del Grupo de Estudio, expone los diferentes puntos de vista de manera más equilibrada que el texto enmendado y aprobado por la Sección.

### **Resultado de la votación**

A favor 94

En contra 175

Abstenciones 23

---