



Bruselas, 20.7.2016  
COM(2016) 505 final

**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**

## 1. INTRODUCCIÓN

En sus orientaciones políticas<sup>1</sup>, la Comisión se comprometió a promover un mercado interior más justo y más profundo. La Unión ha establecido y hace que funcione un mercado interior basado en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social.

En este contexto, y coherentemente con su programa de trabajo para 2016, la Comisión adoptó el 8 de marzo de 2016 una propuesta<sup>2</sup> para revisar de manera específica la Directiva 96/71/CE<sup>3</sup>, sobre el desplazamiento de trabajadores. Las razones de la medida y de las opciones de actuación escogidas en la propuesta se detallan en la exposición de motivos y en los considerandos de la Directiva propuesta, así como en el informe de evaluación de impacto<sup>4</sup> que la acompaña.

En esencia, el objetivo de la propuesta es hacer que la implementación de la libre prestación de servicios en la Unión tenga lugar en condiciones que garanticen la equidad para las empresas y el respeto de los derechos de los trabajadores. Veinte años después de su adopción, la Comisión ha comprobado que la Directiva 96/71/CE ya no garantiza esas condiciones en el actual contexto económico y social de los Estados miembros. En consecuencia, ha presentado una propuesta de medida legislativa. La propuesta de la Comisión tiene como finalidad poner remedio a los problemas concretos detectados, introduciendo un número limitado de modificaciones específicas en la Directiva 96/71/CE.

El Protocolo n.º 2 del Tratado, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, permite a los parlamentos nacionales emitir dictámenes motivados cuando consideren que una propuesta legislativa no es compatible con el principio de subsidiariedad<sup>5</sup>. Si los dictámenes motivados emitidos por los parlamentos nacionales representan al menos un tercio del total de votos que tienen atribuidos<sup>6</sup>, la Comisión debe volver a estudiar la propuesta. Sobre la base de ese nuevo estudio, la Comisión puede decidir si mantiene, modifica o retira la propuesta, y debe motivar su decisión.

Dentro del plazo establecido en el artículo 6 del Protocolo n.º 2, catorce cámaras de parlamentos nacionales enviaron dictámenes motivados a la Comisión en los que declaraban que la propuesta de la Comisión presentada el 8 de marzo de 2016 no se ajustaba al principio de subsidiariedad, y activaron así el procedimiento establecido en el artículo 7, apartado 2, del mencionado Protocolo. El propósito de la presente

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_es.pdf)

<sup>2</sup> Documento COM(2016) 128 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0128&qid=1459769597959&from=ES>.

<sup>3</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).

<sup>4</sup> Documento SWD(2016) 52 final.

<sup>5</sup> Los parlamentos nacionales tienen ocho semanas de plazo para emitir dictámenes motivados sobre un proyecto de acto legislativo, contadas a partir de la transmisión del proyecto en las lenguas oficiales de la Unión.

<sup>6</sup> Cada parlamento nacional tiene dos votos; en los sistemas parlamentarios bicamerales, cada cámara dispone de un voto.

Comunicación es dar respuesta a las cuestiones planteadas en relación con el principio de subsidiariedad.

A este respecto, la Comisión querría recordar que para ella es una prioridad reforzar los lazos y forjar una nueva asociación con los parlamentos nacionales como forma de aproximar la Unión a sus ciudadanos<sup>7</sup>. La Comisión considera que es muy importante profundizar los conocimientos específicos sobre cada país dentro de la institución y generar una comprensión mutua y unos canales de comunicación eficaces entre la dimensión nacional y la dimensión europea<sup>8</sup>.

## 2. PROCEDIMIENTO

El procedimiento del artículo 7, apartado 2, del Protocolo n.º 2 se centra exclusivamente en el principio de subsidiariedad a tenor del artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE)<sup>9</sup>. Por lo tanto, en los dictámenes motivados a tenor del artículo 6 del Protocolo n.º 2, los parlamentos nacionales tienen que declarar los motivos por los que consideran que un proyecto de acto legislativo no se ajusta a ese principio.

En el plazo establecido en el artículo 6 del Protocolo n.º 2, catorce cámaras de once Estados miembros emitieron dictámenes motivados, lo que puso en marcha el procedimiento establecido en el artículo 7, apartado 2, de dicho Protocolo. Esas cámaras son las siguientes (el número de votos figura entre paréntesis): cámara de los diputados rumana (1), senado rumano (1), cámara de los diputados checa (1), senado checo (1), Sejm polaco (1), senado polaco (1), Seimas de la República de Lituania (2), parlamento danés (2), parlamento croata (2), Saeima letón (2), asamblea nacional búlgara (2), asamblea nacional húngara (2), parlamento estonio (2) y consejo nacional de la República Eslovaca (2). Los dictámenes motivados representan veintidós votos<sup>10</sup>.

Además, seis parlamentos nacionales (Cortes Generales españolas, Camera dei Deputati italiana, Assembleia da República portuguesa, House of Commons del Reino Unido, Sénat francés y Senato della Repubblica italiano) enviaron dictámenes en el marco del

---

<sup>7</sup> Orientaciones políticas de la Comisión, punto 10, «Una Unión de cambio democrático», último párrafo: «Personalmente, atribuyo una gran importancia a la relación con los parlamentos nacionales, especialmente cuando se trata de aplicar el principio de subsidiariedad, y exploraré nuevas vías para aumentar la interacción con los parlamentos nacionales como forma de aproximar la Unión Europea a sus ciudadanos».

<sup>8</sup> En las cartas de misión que envió a todos los miembros de la Comisión, su Presidente indicaba su deseo de que todos los comisarios asumieran el compromiso de una nueva asociación con los parlamentos nacionales, que son merecedores de una atención especial, y señalaba que quería que se presentaran propuestas o iniciativas importantes y que los miembros de la Comisión las explicaran en los parlamentos nacionales. Eso permitiría a la Comisión profundizar los conocimientos específicos sobre cada país dentro de la institución y generar una comprensión mutua y unos canales de comunicación eficaces entre la dimensión nacional y la dimensión europea.

<sup>9</sup> El artículo 5, apartado 3, del TUE dice así: «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».

<sup>10</sup> El umbral que se requiere para poner en marcha el procedimiento establecido en el artículo 7, apartado 2, del Protocolo n.º 2 es de diecinueve votos.

diálogo político en los que principalmente consideraban que la propuesta era compatible con el principio de subsidiariedad.

La Comisión confirmó públicamente el inicio del procedimiento establecido en el artículo 7, apartado 2, del Protocolo n.º 2 el 11 de mayo de 2016, el día siguiente a la expiración del plazo establecido en el artículo 6 del citado Protocolo.

En consonancia con su compromiso de hacer que la voz de los parlamentos nacionales se haga oír con fuerza en el diseño de las políticas europeas, la Comisión analizó cuidadosamente los dictámenes motivados. Antes de extraer sus conclusiones, se puso en contacto directamente con los parlamentos nacionales para abordar las cuestiones planteadas, en particular en las reuniones de la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC) del 13 de junio de 2016, en la que hubo un intercambio preliminar centrado en los aspectos procedimentales, y del 11 de julio de 2016, en la que se discutieron las cuestiones a fondo en el contexto de un debate más amplio sobre la dimensión social de la UE.

### **3. PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE DIRECTIVA QUE MODIFICA LA DIRECTIVA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO DE TRABAJADORES**

La propuesta de la Comisión, de 8 de marzo de 2016, de Directiva que modifica la Directiva de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores, tiene como base jurídica disposiciones relativas al mercado interior, en concreto el artículo 53, apartado 1, y el artículo 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El desplazamiento de trabajadores es, por definición, de naturaleza transfronteriza. Toda actividad en este sentido afecta por lo menos a dos Estados miembros. Las normas sobre el desplazamiento generan necesariamente derechos y obligaciones entre personas de distintos Estados miembros, es decir, entre un empleador del Estado miembro de origen y un trabajador que reside temporalmente en otro Estado miembro. En circunstancias específicas, el receptor del servicio en este último Estado miembro puede ser solidariamente responsable.

El desplazamiento de trabajadores desempeña, pues, un papel esencial en el mercado interior, principalmente en la prestación transfronteriza de servicios. La Comisión tiene el compromiso de afianzar el mercado interior, lo que significa, entre otras cosas, que ha de facilitarse la libre prestación de servicios, en general, y la libre prestación de servicios de las empresas que desplazan trabajadores, en particular. Esto solo es posible si el marco legislativo en el que tiene lugar el desplazamiento ofrece normas claras, justas y de cumplimiento garantizable.

La propuesta de la Comisión introduce tres cambios principales en la Directiva de 1996:

- En primer lugar, la propuesta dispone que todas las normas sobre remuneración obligatorias del Estado miembro de acogida son aplicables a los trabajadores desplazados a su territorio. Las normas establecidas por la legislación o por acuerdos colectivos de aplicación general se aplican obligatoriamente a los trabajadores desplazados en todos los sectores económicos. Cuando un Estado miembro exige a las empresas, de acuerdo con sus normas y prácticas nacionales, que subcontraten únicamente con empresas que concedan a los trabajadores las mismas condiciones relativas a la remuneración que las aplicables al contratista, la propuesta permite al Estado miembro aplicar igualmente esas normas a las empresas que desplacen trabajadores a su territorio.

- En segundo lugar, la propuesta establece que las condiciones aplicables a las empresas transfronterizas que ceden trabajadores deben ser las mismas que se aplican, con arreglo al artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE, a las empresas nacionales que ceden trabajadores.

- En tercer lugar, la propuesta establece que, cuando la duración real o prevista del desplazamiento sea superior a veinticuatro meses, se considerará que el Estado miembro de acogida es el país en el que se realiza habitualmente el trabajo. En aplicación de las normas del Reglamento Roma I<sup>11</sup>, la legislación laboral del Estado miembro de acogida se aplicará al contrato de trabajo de los trabajadores desplazados en caso de que las partes no hubieran decidido un régimen jurídico diferente.

La propuesta no aborda ninguna cuestión de la que ya se ocupa la Directiva de 2014 sobre la garantía de cumplimiento, cuya finalidad es reforzar los instrumentos para combatir y sancionar las infracciones y el fraude en relación con el desplazamiento de trabajadores. En su lugar, se centra en cuestiones relacionadas con el marco reglamentario de la Unión establecido por la Directiva original de 1996. Por consiguiente, la propuesta de revisión específica de la Directiva de 1996 y la Directiva sobre la garantía de cumplimiento son complementarias entre sí y se refuerzan mutuamente.

## **4. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD**

### **4.1. El principio de subsidiariedad y el Protocolo n.º 2**

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>12</sup>, el análisis judicial del cumplimiento del principio de subsidiariedad requiere que se determine si el legislador de la Unión estaba autorizado a considerar, basándose en una declaración detallada, que el objetivo de la acción pretendida podía alcanzarse mejor a escala de la Unión. Así pues, el Tribunal reconoce a las instituciones de la Unión un cierto margen de discreción para evaluar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Se exige esa misma determinación de carácter jurídico al analizar las propuestas legislativas de la Comisión con arreglo al Protocolo n.º 2.

A tenor del artículo 6 del Protocolo n.º 2, los parlamentos nacionales tienen que declarar en sus dictámenes motivados las razones por las que consideran que un proyecto de acto legislativo no se ajusta al principio de subsidiariedad. Por consiguiente, el presente análisis se limita a determinar si el objetivo de la Directiva modificadora propuesta puede alcanzarse mejor a escala de la Unión.

Considerando que todos los argumentos esgrimidos por los parlamentos nacionales desempeñarán un papel en el proceso legislativo, la Comisión tiene la intención de abordarlos detalladamente y por separado mediante cartas dirigidas a los parlamentos de que se trate, en el marco del «diálogo político».

---

<sup>11</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>12</sup> Asunto C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, apartado 218.

## **4.2. Cuestiones de subsidiariedad planteadas por los parlamentos nacionales**

Los argumentos relativos a la subsidiariedad esgrimidos en los dictámenes motivados de los parlamentos nacionales son los siguientes:

- las normas vigentes son suficientes y adecuadas (punto 4.2.1);
- la Unión no es la dimensión adecuada para actuar (punto 4.2.2);
- la propuesta no reconoce explícitamente las competencias de los Estados miembros en materia de remuneración y condiciones de empleo (punto 4.2.3);
- la justificación que contiene la propuesta con respecto al principio de subsidiariedad es demasiado sucinta (punto 4.2.4).

### **4.2.1. Las normas vigentes son suficientes y adecuadas**

Varios parlamentos nacionales argumentan que las normas actualmente en vigor son adecuadas, al menos en la medida en que la Directiva actual ofrece a los Estados miembros la posibilidad de ir más allá de las normas generales (extensión de los acuerdos colectivos más allá del sector de la construcción, trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal). El parlamento estonio argumenta más o menos lo mismo por lo que respecta a las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados.

El objetivo de la propuesta es establecer una mayor igualdad de condiciones entre los prestadores de servicios nacionales y transfronterizos y garantizar que los trabajadores que realicen un trabajo en un mismo lugar estén protegidos por las mismas normas obligatorias, con independencia de que sean trabajadores locales o trabajadores desplazados, y en todos los sectores de la economía. El que los Estados miembros tengan la opción, pero no la obligación, de aplicar esas normas en sectores distintos del de la construcción no permite conseguir plenamente ese objetivo. De hecho, en tales circunstancias, los Estados miembros pueden optar por no hacerlo, dejando así de proporcionar la necesaria igualdad de condiciones y una protección adecuada de los trabajadores desplazados en otros sectores. La obligación exigible a todos los Estados miembros de aplicar las normas en todos los sectores de la economía no puede establecerse a nivel nacional, sino que debe disponerse a escala de la Unión. Por consiguiente, la Comisión considera que el objetivo de la propuesta relativo a este punto puede alcanzarse mejor a escala de la Unión.

Lo mismo cabe decir sobre la obligación de los Estados miembros de aplicar las mismas condiciones a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal transfronterizas y por empresas de trabajo temporal nacionales.

La asamblea nacional de la República de Bulgaria, el senado checo, el parlamento estonio, la asamblea nacional húngara, el Seimas de la República de Lituania, el Saeima letón, la cámara de diputados rumana y el consejo nacional de la República Eslovaca argumentan que la igualación de los salarios entre Estados miembros debe ser una consecuencia del desarrollo económico, y no de una medida legislativa de la Unión. A este respecto, debe señalarse que la propuesta no tiene como objetivo la igualación de salarios entre Estados miembros. La propuesta simplemente garantiza que las normas sobre remuneración obligatorias del Estado miembro de acogida sean también aplicables a los trabajadores desplazados a su territorio. Por otro lado, el hecho de que el desarrollo económico pueda traer con el tiempo una mayor convergencia salarial no excluye que sea necesario garantizar, entretanto, la igualdad de condiciones para las empresas y una protección adecuada para los trabajadores desplazados.

#### 4.2.2. Dimensión adecuada de actuación

Todos los dictámenes motivados, menos el del parlamento danés, argumentan que el objetivo de la acción podría alcanzarse mejor a escala de los Estados miembros, o que la Comisión no ha demostrado suficientemente que la acción deba realizarse a escala de la Unión.

Algunos de los parlamentos nacionales que han presentado dictámenes motivados argumentan que esto ocurre especialmente con algunas de las normas propuestas: la extensión de la aplicabilidad de los convenios colectivos de obligatoriedad general fuera del sector de la construcción (asamblea nacional búlgara, cámara de diputados y senado checos) y las normas sobre las cadenas de subcontratación y sobre los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal (Sejm y senado polacos). La asamblea nacional húngara considera que, introduciendo el concepto de «remuneración» en lugar del actual concepto de «cuantías de salario mínimo», la propuesta no aporta ningún valor añadido, debido a la supuesta falta de claridad del concepto de «remuneración».

Como se recuerda en el punto 3, los objetivos de la propuesta son facilitar el correcto funcionamiento del mercado interior, en particular la libre prestación de servicios, al tiempo que se garantizan una mayor igualdad de condiciones entre los prestadores de servicios nacionales y transfronterizos, una protección adecuada de los trabajadores desplazados y la claridad y previsibilidad del marco jurídico aplicable a los trabajadores desplazados. La Comisión considera que estos objetivos son interdependientes y pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión. Si los Estados miembros actuaran unilateralmente, a escala nacional, con respecto a los cambios específicos propuestos por el proyecto de acto legislativo, su acción podría conducir a una fragmentación del mercado interior en relación con la libre prestación de servicios.

Ya con la adopción de la Directiva de 1996, y de nuevo en 2014 con la adopción de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento, el legislador de la Unión decidió que el objetivo de facilitar la libre prestación de servicios, al tiempo que se garantiza una mayor igualdad de condiciones entre los prestadores de servicios nacionales y transfronterizos y una adecuada protección de los trabajadores desplazados, podía alcanzarse mejor a escala de la Unión. Estableció a escala de la Unión un marco reglamentario aplicable a los trabajadores desplazados, teniendo en cuenta la naturaleza transfronteriza intrínseca del desplazamiento de trabajadores y el hecho de que, si los Estados miembros actuaran unilateralmente, a escala nacional, su acción podría conducir a una fragmentación del mercado interior por lo que respecta a la libre prestación de servicios.

Con su propuesta, la Comisión facilita el ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 57 del TFUE, según el cual toda persona que preste un servicio podrá, con objeto de realizar dicha prestación, ejercer temporalmente su actividad en el Estado miembro donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales

La acción individual de los Estados miembros tampoco permitiría alcanzar otro objetivo importante de las medidas: aportar coherencia jurídica en todo el mercado interior y aclarar el marco jurídico aplicable a los trabajadores desplazados, pues la protección que se ofrecería a estos variaría en función del planteamiento adoptado por el Estado miembro de acogida. De hecho, el que el marco jurídico a escala de la Unión no esté suficientemente armonizado contribuye a que tanto los trabajadores como las empresas usuarias y las empresas de trabajo temporal desconozcan los derechos.

Por las razones mencionadas, la Comisión opina que los objetivos de su propuesta pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión.

#### **4.2.3. Falta de reconocimiento expreso de las competencias de los Estados miembros**

Según el parlamento danés, el problema en relación con la subsidiariedad se debe a que la propuesta, a diferencia de la Directiva 97/71/CE, no haría mención expresa de la competencia de los Estados miembros por lo que respecta a la definición de la remuneración y las condiciones de trabajo y empleo.

Sin embargo, la propuesta de la Comisión respeta plena e inequívocamente la competencia de los Estados miembros para fijar la remuneración y otras condiciones de trabajo y empleo, de acuerdo con la legislación y la práctica nacionales, y lo señala explícitamente. En el considerando 12 confirma que «compete a los Estados miembros establecer normas sobre remuneración de conformidad con su legislación y sus prácticas». Además, el texto propuesto para modificar el artículo 3, apartado 1, en su párrafo primero, deja claro que las condiciones de trabajo y empleo que han de aplicarse a los trabajadores desplazados son aquellas que establecen, en el Estado miembro donde se lleva a cabo el trabajo, las disposiciones legales o los convenios colectivos de aplicación general. El cambio propuesto define así la remuneración: «todos los elementos de la remuneración obligatorios en virtud de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales, los convenios colectivos o los laudos arbitrales declarados de aplicación universal o, a falta de un sistema de declaración de convenios colectivos o laudos arbitrales de aplicación general, otros convenios colectivos o laudos arbitrales a tenor de lo dispuesto en el apartado 8, párrafo segundo, en el Estado miembro a cuyo territorio haya sido desplazado el trabajador».

Por tanto, la propuesta no regula la remuneración, ni la define ni determina sus elementos constitutivos a escala de la Unión. Meramente establece que las normas obligatorias sobre la remuneración, tal como hayan sido fijadas por los Estados miembros, deben aplicarse de manera no discriminatoria a los prestadores de servicios locales y transfronterizos y a los trabajadores locales y desplazados.

El parlamento danés argumenta también que la propuesta plantea dudas acerca de la competencia de los Estados miembros para determinar las condiciones que se aplican a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal. El parlamento danés no se opone a la posibilidad de que la Unión actúe en esta materia ni al hecho de que la opción que actualmente ofrece la Directiva de 1996 pase a ser obligatoria en la propuesta. Lo que, según el parlamento danés, podría minar la competencia nacional, es el enfoque consistente en hacer una referencia expresa al artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE.

Para facilitar la prestación de servicios transfronteriza por parte de empresas de trabajo temporal, al tiempo que se garantiza la igualdad de condiciones y una protección adecuada de los trabajadores desplazados, es apropiado establecer que los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal transfronterizas obtengan los mismos derechos que establece la Directiva 2008/104/CE para los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal nacionales. Ese principio deja intacta la competencia de cada Estado miembro para determinar tales derechos.



#### 4.2.4. Falta de justificación

Varios parlamentos nacionales argumentan que la Comisión no ha cumplido el requisito del artículo 5 del Protocolo n.º 2 del Tratado<sup>13</sup>, según el cual los proyectos de actos legislativos deberán motivarse en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, pues consideran que la justificación contenida en la exposición de motivos de la propuesta es demasiado sucinta.

Esto es lo que han alegado la asamblea nacional búlgara, la cámara de diputados checa, el senado checo, el parlamento croata, la asamblea nacional húngara, el Saeima letón, el Sejm polaco, el senado rumano y el consejo nacional de la República Eslovaca.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>14</sup>, la obligación con arreglo al artículo 296, párrafo segundo, del TFUE de motivar los actos jurídicos exige que los actos en cuestión contengan una exposición de los motivos que han llevado a la institución a adoptarlos, de tal modo que el Tribunal pueda ejercer su control y que tanto los Estados miembros como los interesados conozcan las circunstancias en las que las instituciones de la Unión han aplicado el Tratado. En la misma sentencia, el Tribunal aceptó un razonamiento implícito y más bien limitado como suficiente para motivar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. En una sentencia más reciente, el Tribunal dejó claro que el cumplimiento de la exigencia de motivación con respecto al respeto del principio de subsidiariedad debe apreciarse en relación no solo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto, así como con las circunstancias de cada caso<sup>15</sup>. El Tribunal examina, en particular, si la propuesta de la Comisión y su evaluación de impacto contienen información suficiente que muestre de manera clara e inequívoca las ventajas de emprender la acción a escala de la Unión, en lugar de a escala nacional<sup>16</sup>.

En el caso presente, la exposición de motivos señalaba lo siguiente con respecto a la subsidiariedad: «La modificación de una Directiva existente solo puede realizarse mediante la adopción de otra Directiva». Si bien esta declaración es sucinta, se complementa con los considerandos del proyecto de Directiva y con el informe de evaluación de impacto que lo acompaña.

Los considerandos del proyecto de Directiva dejan claro por qué es precisa la acción a escala de la Unión para mejorar ciertos aspectos del marco reglamentario de la Unión sobre el desplazamiento de trabajadores.

Como ya se ha dicho, el considerando 12 aclara que «compete a los Estados miembros establecer normas sobre remuneración de conformidad con su legislación y sus prácticas».

---

<sup>13</sup> El artículo 5 del Protocolo n.º 2 establece lo siguiente: «los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional».

<sup>14</sup> Asunto C-233/94, Alemania / Parlamento y Consejo, EU:C:1997:231, apartado 25.

<sup>15</sup> Asunto C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, apartado 225. Véase también la sentencia en el asunto Estonia / Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 61.

<sup>16</sup> Asunto C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, apartado 226.

Por otro lado, en el informe de evaluación de impacto que acompaña a la propuesta se presenta una evaluación más detallada de cómo la propuesta respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>17</sup>.

La Comisión considera que esa información es suficiente para que tanto el legislador de la Unión como los parlamentos nacionales determinen si el proyecto de acto legislativo en cuestión se ajusta al principio de subsidiariedad.

## 5. CONCLUSIÓN

A la luz de lo expuesto anteriormente, la Comisión concluye que su propuesta de 8 de marzo de 2016 de revisión específica de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores, es conforme con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5, apartado 3, del TUE, y que no es necesario retirarla ni modificarla. La Comisión, por lo tanto, mantiene su propuesta.

La Comisión seguirá manteniendo su diálogo político con todos los parlamentos nacionales acerca de los argumentos no relacionados con el cumplimiento del principio de subsidiariedad, y está dispuesta a discutir con el Parlamento Europeo y el Consejo las cuestiones planteadas, a fin de adoptar la Directiva propuesta.

---

<sup>17</sup> El punto 2.6 de dicho informe dice lo siguiente: «Un marco reglamentario para el desplazamiento de trabajadores entre los Estados miembros solo puede establecerse a escala de la UE. Los objetivos son: facilitar la prestación de servicios transfronteriza mediante el desplazamiento de trabajadores, mejorando la claridad y la transparencia de las normas del mercado de trabajo aplicables en los Estados miembros que reciben a los trabajadores desplazados; y garantizar la competencia en igualdad de condiciones en la prestación de servicios entre las empresas que desplazan trabajadores y las empresas locales del Estado miembro de acogida, garantizando al mismo tiempo que los trabajadores desplazados tengan un nivel de protección adecuado mientras estén trabajando en el Estado miembro de acogida. La acción de la UE en forma de directiva está justificada para fomentar la libre prestación de servicios a través de las fronteras, sobre la base del artículo 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Actualmente, la Directiva dispone un marco reglamentario uniforme y a escala de la UE que establece un núcleo duro de disposiciones de protección del Estado miembro de acogida que ha de aplicarse a los trabajadores desplazados, sin tomar en consideración el fondo de esas disposiciones. Por lo tanto, con pleno respeto del principio de subsidiariedad, los Estados miembros y los interlocutores sociales al nivel apropiado siguen siendo los responsables de establecer su legislación laboral, organizar los sistemas de fijación de salarios y determinar el nivel de la remuneración y los elementos constitutivos de esta, de acuerdo con la legislación y las prácticas nacionales. La iniciativa prevista no altera este planteamiento. Así pues, respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y no interfiere en la competencia de las autoridades y los interlocutores sociales nacionales».