COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 30.4.2024
COM(2024) 320 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

sobre la aplicación y ejecución de la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios

{SWD(2024) 320 final}

Índice

1. Introducción 2
2. Análisis de la aplicación y ejecución de la Directiva por parte de los Estados miembros 3
2.1. Desplazamiento doble o en cadena 3
2.2. Condiciones de trabajo 4
2.2.1. Aplicación de convenios colectivos de aplicación universal a todos los sectores 5
2.2.2. Remuneración 5
2.2.3. Nuevos elementos de las condiciones de trabajo del Estado miembro de acogida 6
2.3. Obligaciones de información 7
2.4. Normas sobre el desplazamiento de larga duración 7
2.5. Igualdad de trato de los trabajadores desplazados cedidos por empresas de trabajo temporal 8
2.6. Complementos por desplazamiento 9
2.7. Convenios colectivos 9
2.8. Cooperación entre los Estados miembros 10
2.9. Vigilancia, control y ejecución 10
3. Subcontratación y desplazamiento de trabajadores 10
4. Desplazamiento de ciudadanos de terceros países 12
5. Principales conclusiones y posibles medidas adicionales 13

1. Introducción

La Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 173 de 9.7.2018, p. 16), entró en vigor el 29 de julio de 2018 y empezó a ser aplicable el 30 de julio de 2020. Los Estados miembros debían adoptar y publicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la Directiva a más tardar el 30 de julio de 2020.

Las modificaciones introducidas por la Directiva tienen por objeto garantizar la igualdad de condiciones, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los trabajadores desplazados. Estas modificaciones incluyen sustituir la referencia a las «cuantías de salario mínimo» por una referencia a la «remuneración» de los trabajadores desplazados; y garantizar a los trabajadores temporales desplazados las mismas condiciones básicas que se aplican a los trabajadores temporales locales contratados en el Estado miembro de acogida.

El presente informe examina la aplicación y ejecución por parte de los Estados miembros de la Directiva (UE) 2018/957, que modifica la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios[1], tal como exige su artículo 2. El presente informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que contiene un análisis más detallado en el que se basa el presente informe[2].

Tanto el presente informe como el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña son neutrales desde el punto de vista sectorial. El artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva (UE) 2018/957 exige a la Comisión que incluya en el informe una evaluación de si son necesarias nuevas medidas para garantizar la igualdad de condiciones y proteger a los trabajadores en relación con el desplazamiento de conductores en el sector del transporte por carretera. Esta disposición se incluyó en caso de no adopción de la legislación específica sobre el desplazamiento de conductores en ese sector. Dado que la Directiva (UE) 2020/1057[3] se adoptó en 2020, ya no es necesario incluir una evaluación específica sobre el sector del transporte por carretera, ya que se evaluará en el informe sobre la ejecución de dicha Directiva[4].

El presente informe y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña prestan especial atención a la situación de los trabajadores desplazados en las cadenas de subcontratación, en consonancia con el mandato recibido de los colegisladores[5]. Teniendo en cuenta el reciente aumento del desplazamiento de trabajadores nacionales de terceros países y su expansión prevista como importante canal de movilidad dentro de la UE, el informe también

[1] Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (DO L 173 de 9.7.2018, p. 16).
[2] SWD (2024) 320.
[3] Directiva (UE) 2020/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y por la que se modifican la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 (DO L 249 de 31.7.2020, p. 49).
[4] La Directiva (UE) 2020/1057 exige a la Comisión que evalúe su ejecución a más tardar el 31 de diciembre de 2025.
[5] Artículo 2, apartado 2, de la Directiva (UE) 2018/957.

se centra en su situación[6]. Asimismo, el informe estudia si es necesaria alguna modificación de la Directiva.

El presente informe y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña analizan la legislación nacional por la que se ponen en ejecución las disposiciones de la Directiva. No constituyen una exposición exhaustiva de todas las medidas de ejecución nacionales ni prejuzgan ninguna posición que pueda adoptar la Comisión en futuros procedimientos judiciales.

La información contenida en el presente informe y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña se basa en las medidas nacionales de transposición de la Directiva que los Estados miembros han comunicado a la Comisión, tal como exige el artículo 3, apartado 1, de la Directiva. La Comisión también ha recopilado información sobre la aplicación y ejecución de la Directiva a través de diversas fuentes, como la red MoveS de expertos jurídicos[7], el Comité de Expertos de la Comisión sobre Desplazamiento de Trabajadores[8] y un estudio en apoyo del seguimiento de la Directiva (UE) 2018/957, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento[9]. La Comisión también ha recabado las opiniones de los Estados miembros y los interlocutores sociales a través de un cuestionario distribuido por la Autoridad Laboral Europea (ALE).

2. Análisis de la aplicación y ejecución de la Directiva por parte de los Estados miembros

2.1. Desplazamiento doble o en cadena

La Directiva aborda la situación en la que un trabajador es contratado por una empresa de trabajo temporal o una agencia de colocación (empresa de trabajo temporal) y es puesto a disposición de una empresa usuaria para realizar un trabajo. Se produce un desplazamiento doble o en cadena cuando la empresa usuaria envía al trabajador a realizar temporalmente actividades en un Estado miembro distinto de aquel en el que el trabajador trabaja normalmente para la empresa de trabajo temporal o para la empresa usuaria a otro Estado miembro[10].

---

[6] *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals, Final Report ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2, 2 February 2023* [«Informe sobre las prácticas, las posibilidades y los retos de la cooperación entre los Estados miembros, en particular en relación con el desplazamiento de nacionales de terceros países, Informe final ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2, 2 de febrero de 2023», documento en inglés]. Se puede acceder al informe a través del siguiente enlace: ela-report-posting-third-country-nationals.pdf (europa.eu).
Véase también *Employment and social developments in Europe (ESDE) 2023* [«Evolución del empleo y de la situación social en Europa en 2023», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la UE (europa.eu).

[7] La red MoveS de expertos jurídicos es una red de expertos independientes financiada por la Comisión en el ámbito de la movilidad dentro de la UE. MoveS defiende la libre circulación de los trabajadores y la coordinación de la seguridad social. Abarca los veintisiete Estados miembros de la UE, así como Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

[8] *Report of the subgroup on the transposition of Directive (EU) 2018/957, Report to the Committee of Experts on Posting of Workers (ECPW)* [«Informe del subgrupo sobre la transposición de la Directiva (UE) 2018/957, Informe del Comité de Expertos sobre Desplazamiento de Trabajadores», documento en inglés]. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22913&langId=en.

[9] Estudio en apoyo del seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento. Este estudio se ha elaborado para la Comisión y refleja los puntos de vista únicamente de sus autores. La Comisión no es responsable de ninguna consecuencia derivada de la reutilización de la presente publicación. https://op.europa.eu/es/web/general-publications.

[10] Véase el punto 3.1.1.3 del *Report of the subgroup on the transposition of Directive (EU) 2018/957, Report to the Committee of Experts on Posting of Workers (ECPW)*.

La Directiva aclara que, en esta situación, la empresa de trabajo temporal se considera la empresa que realiza el desplazamiento y, por lo tanto, debe cumplir todas las obligaciones pertinentes. Además, la empresa usuaria está obligada a informar a su debido tiempo a la empresa de trabajo temporal si tiene previsto enviar al trabajador desplazado por la empresa de trabajo temporal para llevar a cabo actividades en otro Estado miembro.

Casi todos los Estados miembros han incluido en su legislación nacional las disposiciones de la Directiva sobre las empresas de trabajo temporal en una situación de desplazamiento doble o en cadena. Algunos Estados miembros (Hungría y Eslovaquia) no permiten a las empresas usuarias asignar trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal a otro empleador. Hungría no permite el desplazamiento doble o en cadena cuando es el Estado miembro del establecimiento de la empresa de trabajo temporal. Eslovaquia solo permite el desplazamiento doble o en cadena en las situaciones contempladas en el artículo 1, apartado 3, letras a) (desplazamiento en virtud de un contrato de servicios) y b) (desplazamiento dentro de una empresa) de la Directiva 96/71/CE.

La gran mayoría de los Estados miembros identifican a las empresas de trabajo temporal como la empresa que realiza el desplazamiento, explícita o implícitamente[11]. La mayoría de los Estados miembros[12] se refieren explícitamente a la obligación de la empresa usuaria de informar a la empresa de trabajo temporal del desplazamiento doble o en cadena. Irlanda, Croacia, Hungría y Eslovenia no han incluido este requisito de información en su legislación.

El plazo para que la empresa usuaria informe a la empresa de trabajo temporal de la situación de desplazamiento doble o en cadena (tal como se refleja en el concepto «a su debido tiempo» en la Directiva) varía de un Estado miembro a otro. Algunos Estados miembros exigen que dicha información se facilite antes del inicio del trabajo[13], en un plazo razonable antes del desplazamiento[14] o sin demora[15].

2.2. Condiciones de trabajo

La Directiva introduce las siguientes modificaciones en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71/CE en lo que respecta a las condiciones de trabajo aplicables a los trabajadores desplazados:

- la aplicación en todos los sectores de las condiciones de trabajo de los convenios colectivos o laudos arbitrales de aplicación universal o que se apliquen de conformidad con el artículo 3, apartado 8, de la Directiva 96/71/CE;
- el concepto de «remuneración» sustituye al concepto de «cuantías de salario mínimo»;
- se añaden dos nuevos elementos a las condiciones de trabajo: las condiciones de alojamiento de los trabajadores, cuando los empleadores se las proporcionen a trabajadores que se encuentren fuera de su lugar de trabajo habitual, y los complementos o reembolsos para los trabajadores que están fuera de su domicilio por motivos profesionales;
- se refuerzan las obligaciones de información.

[11] Véase el punto 3.1.1.3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.
[12] Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Finlandia y Suecia.
[13] Bélgica, Alemania, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria y Portugal.
[14] Dinamarca, Estonia, Grecia, Francia y Chipre.
[15] Italia.

2.2.1. Aplicación de convenios colectivos de aplicación universal a todos los sectores

La Directiva amplía el ámbito de aplicación de los convenios colectivos declarados de aplicación universal en cualquier sector (y no solo en el sector de la construcción). Dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, dieciocho Estados miembros[16] aplican condiciones de trabajo derivadas de convenios colectivos de aplicación universal en todos los sectores. Nueve Estados miembros[17] no tienen convenios colectivos de aplicación universal, pero sí aplican convenios colectivos sectoriales o convenios colectivos nacionales.

2.2.2. Remuneración

La Directiva sustituye el concepto de «cuantías de salario mínimo» por «remuneración». El concepto de «remuneración» incluye el concepto de «cuantías de salario mínimo», pero va más allá.

Por consiguiente, los Estados miembros deben garantizar que los trabajadores desplazados a su territorio se beneficien de una «remuneración», que se define como todos los elementos de remuneración obligatorios en virtud de la legislación nacional o de los convenios colectivos declarados de aplicación universal o que se aplican de conformidad con el artículo 3, apartado 8, de la Directiva 96/71/CE.

Casi todos los Estados miembros han incluido en su legislación nacional la disposición sobre remuneración establecida por la Directiva. Algunos Estados miembros han optado por lo que puede considerarse como una definición general o amplia de remuneración[18], mientras que otros enumeran los elementos obligatorios de esta[19]. Dos Estados miembros (Irlanda y Portugal) no han sustituido el concepto de «cuantías de salario mínimo» por «remuneración».

En términos generales, la mayoría de los Estados miembros consideran que el cambio de «cuantías de salario mínimo» por «remuneración» ha mejorado los derechos de los trabajadores desplazados[20]. Sin embargo, la Comisión observa que los interlocutores sociales y, en particular, los empleadores señalan dificultades a la hora de determinar la remuneración aplicable a los trabajadores desplazados con todos sus elementos obligatorios[21]. Estas dificultades están relacionadas principalmente con la complejidad de determinar la remuneración en la práctica, por ejemplo, en lo que respecta a los convenios colectivos (en particular, la remuneración y sus elementos obligatorios[22]). Los empleados tienen dificultades para comprender qué elementos obligatorios de la remuneración deben tener en cuenta.

---

[16] Bélgica, Bulgaria, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Austria, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Finlandia.

[17] Chequia, Dinamarca, Italia, Chipre, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Suecia.

[18] Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, Croacia, Italia, Hungría, Malta, Austria, Polonia y Finlandia.

[19] Bulgaria, Chequia, España, Francia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Eslovenia.

[20] Véase el punto 3.1.1.4.3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto, en el que se afirma que catorce Estados miembros que respondieron al cuestionario sobre la ejecución de la Directiva consideran que la situación de los trabajadores desplazados ha mejorado tras el cambio de «cuantías de salario mínimo» por «remuneración».

[21] Véase la nota a pie de página n.º 20.

[22] Algunas partes interesadas entrevistadas en el contexto del estudio de apoyo al seguimiento de la Directiva y de la Directiva relativa a la garantía de cumplimiento han puesto de relieve este punto, en particular los retos para los empleadores y las empresas de trabajo temporal. Véase el punto 8.1.3 del estudio de apoyo al seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento, así como el punto 3.1.1.4.3, sobre remuneración, del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe.

2.2.3. Nuevos elementos de las condiciones de trabajo del Estado miembro de acogida

La Directiva añade dos nuevos elementos a la lista de condiciones esenciales de trabajo del Estado miembro de acogida que deben concederse a un trabajador desplazado a dicho Estado miembro: las condiciones de alojamiento de los trabajadores, cuando los empleadores se las proporcionen a trabajadores que se encuentren fuera de su lugar de trabajo habitual, y los complementos o reembolsos para cubrir los gastos de viaje, alojamiento y manutención de los trabajadores que están fuera de su domicilio por motivos profesionales.

En la transposición de la Directiva, las disposiciones aplicables a estos dos elementos varían de un Estado miembro a otro, como se detalla a continuación. Estas disposiciones se aplican a los trabajadores desplazados en la medida en que existan para los trabajadores nacionales en el Estado miembro de acogida.

Doce Estados miembros[23] disponen de disposiciones sobre las condiciones de alojamiento cuando los trabajadores se encuentran fuera de su lugar de trabajo habitual y estas disposiciones son aplicables a los trabajadores desplazados. Eslovenia aplica estas disposiciones únicamente a los trabajadores locales desplazados al extranjero (no se aplican a los trabajadores desplazados a Eslovenia).

Doce Estados miembros[24] no establecen en su legislación nacional las condiciones de alojamiento cuando los trabajadores se encuentran fuera de su lugar de trabajo habitual. Sin embargo, tales condiciones pueden figurar en los convenios colectivos o en los contratos de trabajo individuales, según lo previsto en los convenios colectivos aplicables, y abarcarían a los trabajadores desplazados (trabajadores desplazados cedidos por empresas de trabajo temporal en el caso de Polonia), excepto en Bélgica e Irlanda.

Además, dieciocho Estados miembros[25] incluyen disposiciones nacionales sobre los complementos o los reembolsos en concepto de gastos de viaje, alojamiento y manutención previstos para los trabajadores que están fuera de su domicilio por motivos profesionales. Estas disposiciones también son aplicables a los trabajadores desplazados. Eslovenia no dispone de disposiciones específicas para cubrir los reembolsos de los gastos de viaje, alojamiento y manutención de los trabajadores desplazados fuera de su domicilio por motivos profesionales[26].

La Comisión observa que existen algunas preocupaciones relacionadas con las condiciones de alojamiento deficientes que pueden afectar a los trabajadores desplazados[27].

[23] Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Alemania, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Portugal, Eslovenia y Finlandia.
[24] Bélgica, Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Malta, Países Bajos, Polonia, Eslovaquia y Suecia.
[25] Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Finlandia.
[26] Véase el punto 3.1.1.4.4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.
[27] Véase la nota a pie de página n.º 26. Un sindicato a nivel de la UE ha mencionado en su respuesta al cuestionario sobre la ejecución de la Directiva que el alojamiento deficiente es una preocupación persistente para los trabajadores desplazados, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Véase también el punto 6.6.2 del estudio en apoyo del seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento. Dicho estudio pone de relieve una serie de problemas de salud y seguridad en el trabajo relacionados con el alojamiento de los trabajadores desplazados (por ejemplo, el alojamiento puede ser de mala calidad y en situación de hacinamiento).

2.3. Obligaciones de información

La Directiva establece que los Estados miembros deben publicar (sin demora indebida y de manera transparente) la información sobre las condiciones de trabajo aplicables en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 96/71/CE, incluidos los elementos constitutivos de la remuneración, así como las condiciones de trabajo aplicables a los trabajadores desplazados de larga duración. En este contexto, los Estados miembros deben garantizar que la información facilitada en el sitio web nacional oficial y único sea exacta y esté actualizada.

Si esta información no indica qué condiciones de trabajo deben aplicarse, esto se tendrá en cuenta a la hora de determinar las sanciones, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales, en caso de infracción de las disposiciones nacionales adoptadas de conformidad con la Directiva, en la medida necesaria para garantizar su proporcionalidad.

Los Estados miembros han creado sitios web nacionales sobre el desplazamiento con el fin de cumplir las obligaciones de información reforzadas de la Directiva.

La mayoría de los Estados miembros han adaptado su legislación nacional para establecer la proporcionalidad de las sanciones si la información facilitada en esos sitios web nacionales no indica qué condiciones de trabajo deben aplicarse.

Irlanda, España, Francia, Chipre, Eslovenia y Eslovaquia no tienen específicamente tal proporcionalidad de las sanciones. Sin embargo, en algunos de estos Estados miembros, la proporcionalidad se aplica en la práctica a través de disposiciones generales del Derecho laboral (Francia) o de inspectores de trabajo (Eslovaquia).

La Comisión observa deficiencias en el contenido de la información publicada por los Estados miembros, como dificultades para encontrar información sobre convenios colectivos e información incompleta u obsoleta en los sitios web nacionales[28]. Para los empleadores y los trabajadores, sin embargo, resulta fundamental que la información sobre las condiciones de trabajo (en particular, la remuneración y todos sus elementos obligatorios) aplicables a los trabajadores desplazados (también sobre los convenios colectivos y las situaciones de desplazamiento de larga duración) sea completa y esté actualizada.

La Directiva (UE) 2019/1152[29], relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles, ha introducido nuevos requisitos de información para los empleadores a fin de garantizar que los trabajadores desplazados estén debidamente informados sobre las condiciones esenciales de trabajo de su tarea asignada en el Estado miembro de acogida. La información sobre los sitios web nacionales está disponible en el sitio web «Your Europe»[30].

2.4. Normas sobre el desplazamiento de larga duración

La Directiva introduce nuevas normas relativas a los desplazamientos de larga duración, cuando la duración efectiva del desplazamiento es superior a doce meses, o a dieciocho meses si la empresa presenta una notificación motivada. En tales situaciones, deben garantizarse todas las condiciones de trabajo aplicables en el Estado miembro de acogida, establecidas por ley o

[28] Véase el punto 3.1.1.4.5 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto en relación, en particular, con las opiniones de las partes interesadas, incluidas las organizaciones patronales.
[29] Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea (DO L 186 de 11.7.2019, p. 105).
[30] Desplazamiento temporal de trabajadores: Directrices y normas sobre la seguridad social – Your Europe (europa.eu).

por convenio colectivo en el sentido del artículo 3, apartado 8, de la Directiva 96/71/CE, con dos excepciones[31].

Casi todos los Estados miembros garantizan a los trabajadores desplazados de larga duración todas las condiciones de trabajo adicionales aplicables por ley o por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación universal. En Irlanda, se aplican las mismas condiciones a un trabajador desplazado, independientemente de la duración del desplazamiento. Además, todos los demás Estados miembros exigen a una empresa que presente una notificación motivada para ampliar un período de desplazamiento de larga duración de doce a dieciocho meses.

La Comisión observa que tanto la especificación de las condiciones de trabajo adicionales aplicables a los trabajadores desplazados en situaciones de desplazamiento de larga duración como el plazo para presentar la notificación motivada varían de un Estado miembro a otro[32]. La Comisión también señala que es necesario garantizar que los sitios web nacionales incluyan información sobre desplazamientos de larga duración, lo que no siempre ha sido el caso hasta ahora. Ofrecer la información completa es la única forma de garantizar una comprensión adecuada por parte de los empleadores de las condiciones de trabajo aplicables.

2.5. Igualdad de trato de los trabajadores desplazados cedidos por empresas de trabajo temporal

La Directiva establece que los trabajadores desplazados cedidos por empresas de trabajo temporal deben recibir el mismo trato en lo que respecta a las cuestiones contempladas en el artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal[33], que los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal establecidas en el Estado miembro donde se realice el trabajo.

Casi todos los Estados miembros (excepto Irlanda y Eslovenia) han promulgado la obligación de garantizar a los trabajadores desplazados las condiciones de trabajo que se aplican de conformidad con el artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE.

En Estonia, la obligación de la empresa usuaria de informar a la empresa de trabajo temporal de las condiciones de trabajo que se aplican a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal solo se aplica al desplazamiento de larga duración y al desplazamiento en cadena, mientras que Malta solo impone esa obligación de información para los períodos de desplazamiento superiores a cuatro semanas consecutivas. Suecia solo impone esta obligación cuando la empresa de trabajo temporal lo solicita. Croacia exige a la empresa de trabajo temporal que confirme por escrito que ha sido informada de las condiciones de trabajo.

La Comisión observa, por tanto, que algunos Estados miembros o bien obligan a la empresa usuaria a informar a la empresa de trabajo temporal únicamente en situaciones específicas acerca de las condiciones aplicables a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal; o bien introducen requisitos de información adicionales.

---

[31] Las dos excepciones se refieren a: i) los procedimientos, formalidades y condiciones de celebración y de resolución del contrato de trabajo, con inclusión de las cláusulas de no competencia; y ii) los regímenes complementarios de pensiones de empleo.

[32] Para más información (incluidos los puntos de vista de los interlocutores sociales), véase el punto 3.1.1.4.6.1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

[33] 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.

La Comisión también observa una gran preocupación por el hecho de que la aplicación práctica de las disposiciones de la Directiva relativas a los trabajadores desplazados cedidos por empresas de trabajo temporal pueda dar lugar a situaciones en las que puedan aplicarse condiciones menos favorables a dichos trabajadores. Esto podría deberse a una intención real de eludir las normas, pero también a un conocimiento limitado por parte de las empresas de trabajo temporal y la empresa o empresas usuarias de las normas pertinentes que se aplican en otros Estados miembros, en particular en lo que respecta a los convenios colectivos[34]. Los empleadores informaron de que la complejidad del sistema jurídico que regula el trabajo transfronterizo temporal (por ejemplo, los desplazamientos) puede dar lugar a incumplimientos involuntarios, en particular por parte de las empresas más pequeñas. Por lo tanto, se requiere información jurídica fácilmente accesible y comprensible[35].

2.6. Complementos por desplazamiento

Muchos Estados miembros[36] especifican qué partes de los complementos por desplazamiento se abonan en concepto de reembolso de gastos efectivamente realizados a causa del desplazamiento y cuáles forman parte de la remuneración.

Según la Directiva, en caso de que las condiciones de trabajo aplicables a la relación laboral no indiquen si los elementos del complemento por desplazamiento se abonan en concepto de reembolso de gastos efectivamente realizados a causa del desplazamiento y, en su caso, cuáles son esos elementos, se considera que la totalidad del complemento se abona en concepto de reembolso de gastos. La gran mayoría de los Estados miembros[37] han incorporado esta norma a su legislación nacional.

La Comisión observa que algunos Estados miembros[38] no han incluido en su legislación nacional una disposición específica según la cual los complementos por desplazamiento forman parte de la remuneración, a menos que se abonen en concepto de reembolso de gastos efectivamente realizados a causa del desplazamiento. Además, la legislación nacional de algunos Estados miembros[39] no incluye o no especifica claramente que el reembolso de los gastos de viaje, alojamiento y manutención del trabajador desplazado se efectúe de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales del Estado miembro de origen.

2.7. Convenios colectivos

La Directiva amplía la opción de aplicar a los trabajadores desplazados convenios colectivos que no hayan sido declarados de aplicación universal en Estados miembros que ya disponen de un sistema de declaración de aplicación universal de convenios colectivos[40]. De los dieciocho

[34] Puntos 6.1.2 y 6.1.3.1 del estudio en apoyo del seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento. Véase asimismo el punto 3.1.1.4.6.2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.
[35] Punto 6.1.3.1 del estudio de apoyo al seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento, y punto 3.1.1.4.6.2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.
[36] Bélgica, Bulgaria, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Finlandia.
[37] Bélgica, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Finlandia y Suecia.
[38] Chequia, Dinamarca, Hungría, Austria, Eslovenia y Suecia.
[39] Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, Irlanda, España, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia y Finlandia.
[40] Véase el punto 3.1.1.4.8 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

Estados miembros que aplican convenios colectivos de aplicación universal, al menos cuatro[41] han utilizado la opción prevista en la Directiva de aplicar también a los trabajadores desplazados convenios colectivos que no son de aplicación universal.

2.8. Cooperación entre los Estados miembros

La Directiva exige que los Estados miembros prevean la cooperación entre las autoridades u organismos competentes para supervisar las condiciones de trabajo mencionadas en el artículo 3 de la Directiva 96/71/CE. Todos los Estados miembros han incluido en su legislación nacional disposiciones sobre la cooperación entre sus autoridades y organismos nacionales competentes.

2.9. Vigilancia, control y ejecución

La Directiva exige, entre otras cosas, que los Estados miembros establezcan normas efectivas, proporcionadas y disuasorias sobre las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la Directiva. En todos los Estados miembros (excepto Irlanda), las infracciones de las disposiciones nacionales de ejecución de la Directiva se sancionan con multas administrativas. Seis Estados miembros aplican multas penales[42]. La Comisión observa que las sanciones varían de un Estado miembro a otro. Por ejemplo, las multas máximas oscilan entre 1 100 EUR en Letonia y 400 000 EUR en Austria y 500 000 EUR en Alemania.

3. Subcontratación y desplazamiento de trabajadores.

El artículo 2, apartado 2, de la Directiva exige a la Comisión que incluya en su análisis de la aplicación y ejecución de la Directiva una evaluación de si se requieren nuevas medidas para garantizar la igualdad de condiciones y proteger a los trabajadores en caso de subcontratación.

En relación con la subcontratación, el artículo 12 de la Directiva relativa a la garantía de cumplimiento[43] establece un mecanismo de responsabilidad. Con arreglo a este, un contratista del que sea subcontratista directo el empleador, además del empleador o en su lugar, puede ser considerado responsable por un trabajador desplazado respecto a cualquier remuneración neta pendiente o a las cotizaciones adeudadas a fondos o instituciones comunes de los interlocutores sociales en la medida en que le sea aplicable el artículo 3, de la Directiva 96/71/CE.

Los Estados miembros están obligados a introducir dicha responsabilidad en materia de subcontratación de forma no discriminatoria y proporcionada en el sector de la construcción y también pueden contemplarla en otros sectores. También pueden introducir normas de responsabilidad más estrictas en cuanto al alcance (por ejemplo, normas que abarquen más empresas que participan en la cadena de subcontratación, en lugar de solo el contratista directo) y el ámbito (por ejemplo, normas que abarquen más condiciones de trabajo con arreglo al artículo 3 de la Directiva 96/71/CE) de forma no discriminatoria y proporcionada. Los Estados miembros también podrán aplicar otras medidas de garantía del cumplimiento en lugar de estas normas de responsabilidad, siempre que estén justificadas y sean proporcionadas de conformidad con el Derecho de la UE.

[41] Grecia, Hungría, Países Bajos y Finlandia.
[42] Bélgica, Dinamarca, Estonia, Grecia, Francia y Chipre.
[43] 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).

Teniendo en cuenta este marco jurídico, así como la información recogida y analizada en el contexto del presente informe, la Comisión señala que uno de los principales retos que pueden afectar a los derechos de los trabajadores desplazados, así como a la igualdad de condiciones entre las empresas, son las largas cadenas de subcontratación. En estas cadenas, la falta de transparencia y rendición de cuentas puede dificultar en gran medida la garantía del cumplimiento de las normas aplicables debido a problemas a la hora de identificar a la empresa responsable. Por lo tanto, la responsabilidad directa del contratista puede reducirse considerablemente. Esto también puede afectar a la recuperación de los salarios impagados[44].

El mecanismo de responsabilidad previsto en la Directiva relativa a la garantía de cumplimiento permite a los Estados miembros abarcar cadenas más largas. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros han limitado esta responsabilidad al contratista directo y no la han extendido a otras partes de la cadena de subcontratación. Diez Estados miembros[45] han introducido la plena responsabilidad de la cadena (es decir, una responsabilidad en materia de subcontratación que no se limita a uno de los eslabones de la cadena)[46]. Cuatro Estados miembros (Bélgica, España, Francia e Italia) también han introducido nuevas medidas, como un límite máximo del número de niveles de subcontratación en las cadenas de subcontratación[47].

Además, la aplicación de convenios colectivos puede ofrecer una protección diferente a los trabajadores desplazados en las cadenas de subcontratación y puede utilizarse para retribuir a dichos trabajadores con arreglo a acuerdos menos favorables[48].

Por lo que se refiere a los retos identificados, la adopción de buenas prácticas ayudaría a los Estados miembros o a los interlocutores sociales a aumentar la transparencia y la responsabilidad en las cadenas de subcontratación. Estas buenas prácticas incluyen limitar el número de niveles en las cadenas de subcontratación o ampliar la responsabilidad en materia de subcontratación a toda la cadena; y mejorar la cooperación entre los Estados miembros para facilitar las inspecciones y luchar contra las prácticas abusivas[49].

A tal fin, y como seguimiento del presente informe, la Comisión, con el apoyo de la ALE, podría considerar la posibilidad de esquematizar la situación actual en los Estados miembros en lo que respecta a la cobertura de la responsabilidad en materia de subcontratación (es decir, sectores, niveles y condiciones de trabajo cubiertos). Esto podría incluir orientaciones sobre la aplicación de normas más estrictas a nivel nacional en relación con el alcance de la responsabilidad en materia de subcontratación (es decir, la imposición de la plena responsabilidad de la cadena o la ampliación de la responsabilidad a otras condiciones de trabajo), de forma proporcionada y no discriminatoria. La Comisión no ve actualmente la necesidad de modificar la Directiva en lo que respecta específicamente a la subcontratación.

[44] Véase, en este contexto, el punto 6.7.2 del estudio de apoyo al seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento, así como el punto 4.2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

[45] Bélgica, Bulgaria, España, Francia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Austria y Polonia.

[46] Véase el punto 4.2.2.2 del estudio en apoyo del seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento.

[47] Véase el punto 4.2.2.1 del estudio en apoyo del seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento.

[48] Véanse los puntos 4.2.2 y 5.3.4 del estudio en apoyo del seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento.

[49] Para más información sobre buenas prácticas, véase el punto 4.3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

4. Desplazamiento de ciudadanos de terceros países

Esta sección y la sección conexa del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto presentan los principales retos que afectan a las condiciones de trabajo del desplazamiento de nacionales de terceros países, así como algunas buenas prácticas para hacer frente a dichos retos. No proporciona una descripción del marco jurídico aplicable a la entrada y estancia de nacionales de terceros países en un Estado miembro de acogida.

Las Directivas sobre el desplazamiento de trabajadores se aplican por igual a los trabajadores desplazados que son ciudadanos de la UE y a los trabajadores desplazados nacionales de terceros países. En este contexto, los trabajadores nacionales de terceros países empleados de forma regular y habitual por un prestador de servicios establecido en un Estado miembro pueden ser desplazados a otro Estado miembro sin estar sujetos en este último a trámites administrativos indebidos, como la obligación de obtener un permiso de trabajo[50].

En la mayoría de los Estados miembros, se aplican las mismas normas generales sobre desplazamiento, que transponen la legislación pertinente de la UE, a los nacionales de terceros países desplazados. Tres Estados miembros[51] han introducido disposiciones específicas sobre el desplazamiento de nacionales de terceros países en su marco jurídico nacional. Croacia y Países Bajos declaran explícitamente en su legislación que una persona legalmente empleada en un Estado miembro en el que esté establecido su empleador no requiere un permiso de trabajo. Del mismo modo, la Ley laboral letona exige que el empleador declare que un trabajador está legalmente empleado en el Estado miembro de origen[52].

La Comisión observa que los nacionales de terceros países desplazados suelen estar más expuestos a prácticas abusivas, como el desplazamiento fraudulento, las vulneraciones de los derechos laborales, las condiciones de trabajo precarias, el pago indebido y el impago de cotizaciones sociales[53]. También es probable que los nacionales de terceros países desplazados acepten una remuneración inferior a la que debe pagarse[54]. Los riesgos relacionados con las condiciones de vida y de trabajo precarias también parecen ser mayores para los nacionales de terceros países desplazados[55].

Además, los nacionales de terceros países desplazados son más vulnerables que los trabajadores desplazados de la UE debido a su posible dependencia de su empleador para la

[50] Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 9 de agosto de 1994, Raymond Vander Elst/Office des migrations internationales, C-43/93, EU:C:1994:310.
[51] Croacia, Letonia y Países Bajos.
[52] Véase el punto 2.2.1 del documento *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals, Final Report ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 February 2023*.
[53] Véase el punto 6.5.2 del estudio en apoyo del seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento, así como el punto 3.1 del documento *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals, Final Report ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 Feburary 2023*.
[54] Véase el punto 6.5.2 del estudio en apoyo del seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento.
[55] Véase el punto 8.5 del estudio en apoyo del seguimiento de la Directiva 2018/957/UE, sobre el desplazamiento de trabajadores, y de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento.

renovación de los permisos de trabajo o residencia[56]. A menudo no son conscientes de sus derechos y se enfrentan a barreras lingüísticas.

Una serie de medidas podrían abordar las situaciones detectadas, como facilitar un mejor acceso a la información sobre los derechos laborales centrada en los trabajadores nacionales de terceros países desplazados[57]; y reforzar la garantía del cumplimiento de las normas de desplazamiento en sectores específicos con un elevado número de nacionales de terceros países desplazados[58].

5. Principales conclusiones y posibles medidas adicionales

La transposición de la Directiva por parte de todos los Estados miembros ha mejorado las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados, especialmente en lo que se refiere a su remuneración, la igualdad de trato de los trabajadores desplazados cedidos por empresas de trabajo temporal y el reembolso de los gastos ocasionados por el desplazamiento (por ejemplo, gastos de viaje, alojamiento y manutención).

La legislación de los Estados miembros cumple sustancialmente los requisitos de la Directiva. Sin embargo, la Comisión ha detectado varios problemas de no conformidad de las medidas nacionales que transponen la Directiva que podrían ser objeto de nuevas acciones. Estos problemas se refieren a diversas disposiciones de la Directiva, como el desplazamiento doble o en cadena, la remuneración, los dos nuevos elementos de las condiciones de trabajo del Estado miembro de acogida, el desplazamiento de larga duración, la igualdad de trato de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, los complementos por desplazamiento o la vigilancia, control y garantía del cumplimiento. La Comisión continuará trabajando con los Estados miembros para garantizar que la Directiva se transpone y aplica correctamente.

La Comisión señala algunas dificultades a la hora de determinar la remuneración aplicable a los trabajadores desplazados con todos sus elementos obligatorios. En estrecha cooperación con los Estados miembros y los interlocutores sociales, la ALE[59] podría trabajar en una herramienta para facilitar el cálculo de la remuneración de los trabajadores desplazados y aumentar su transparencia. Esta herramienta, para la que la ALE podría establecer los elementos generales, se utilizaría y aplicaría a nivel nacional.

La Comisión también observa algunas preocupaciones relacionadas con las condiciones de alojamiento que pueden afectar a los trabajadores desplazados. Las autoridades nacionales de inspección y los interlocutores sociales (en particular los sindicatos) podrían, junto con la ALE, desarrollar campañas de sensibilización específicas para abordar cuestiones como las condiciones de alojamiento deficientes que pueden afectar a los trabajadores desplazados, incluida información más específica sobre el derecho de los trabajadores desplazados a las

[56] Véase el punto 3.1 del documento *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals, Final Report ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 February 2023*.

[57] Véase, en particular, el punto 3.4.2 del documento *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals, Final Report ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 February 2023*.

[58] Véase asimismo el punto 5.2. del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

[59] Las posibles medidas adicionales para la ALE en el presente informe se inscriben en su mandato de asistir a los Estados miembros y a la Comisión en su aplicación y garantía del cumplimiento efectivos de la legislación de la UE relacionada con la movilidad laboral en toda la UE.

condiciones de alojamiento en los Estados miembros de acogida (cuando se faciliten a los trabajadores nacionales) y las sanciones por no respetar ese derecho.

También es fundamental que los empleadores y los trabajadores tengan acceso a información completa y actualizada sobre las condiciones de trabajo (en particular, la remuneración y todos sus elementos obligatorios) aplicables a los trabajadores desplazados (incluido sobre los convenios colectivos y el desplazamiento de larga duración). Por lo tanto, la ALE podría continuar y reforzar su trabajo con los Estados miembros para hacer que dicha información esté más actualizada y sea más transparente, exhaustiva, fácilmente accesible para los trabajadores desplazados y los proveedores de servicios.

La Comisión ha detectado serias preocupaciones en relación con la aplicación práctica de las disposiciones de la Directiva a los trabajadores desplazados cedidos por empresas de trabajo temporal. La ALE podría abordar estas preocupaciones, en estrecha cooperación con los Estados miembros, a través de una cooperación transfronteriza más eficaz y amplia y de esfuerzos de garantía del cumplimiento dirigidos al trabajo a través de empresas de trabajo temporal. Los interlocutores sociales también podrían considerar la posibilidad de apoyar la labor de las inspecciones de trabajo. Además, los Estados miembros podrían llevar a cabo revisiones de la legislación vigente y su ejecución a nivel nacional; o crear, con el apoyo de la ALE, servicios de asistencia a las empresas de trabajo temporal y a las empresas usuarias sobre la aplicación de las normas de desplazamiento.

La Comisión observa que algunos Estados miembros no han incluido algunas disposiciones específicas sobre los complementos por desplazamiento en su legislación nacional. En este contexto, y también en relación con otras disposiciones de la Directiva, la Comisión entablará un diálogo con los Estados miembros para garantizar una transposición de conformidad con la Directiva. Además, la ALE podría facilitar la transparencia de la información sobre los complementos por desplazamiento y el reembolso de los costes relacionados con este en los Estados miembros.

Con respecto a la subcontratación, limitar el número de niveles en sus cadenas o ampliar la responsabilidad en materia de subcontratación a toda la cadena podría ayudar a los Estados miembros (como principales agentes responsables de la garantía del cumplimiento de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores) y, en su caso, a los interlocutores sociales, a aumentar la transparencia y la responsabilidad en las cadenas de subcontratación, de forma proporcionada y no discriminatoria. Además, la Comisión, con el apoyo de la ALE, podría considerar la posibilidad de analizar la situación actual en los Estados miembros en lo que respecta a la cobertura de la responsabilidad en materia de subcontratación (incluida la provisión de orientaciones sobre la aplicación de normas más estrictas a nivel nacional en relación con el alcance de la responsabilidad en materia de subcontratación).

Por último, por lo que se refiere a los trabajadores desplazados nacionales de terceros países, la ALE podría desempeñar un papel clave a la hora de facilitar el acceso a la información y apoyar a los Estados miembros mejorando la cooperación transnacional entre los organismos nacionales de garantía del cumplimiento[60].

[60] Véase el punto 5.2. del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

Teniendo en cuenta las principales conclusiones y otras medidas presentadas anteriormente, la Comisión no considera necesario proponer por el momento modificaciones de la presente Directiva o de la Directiva 96/71/CE.

La Comisión, además de desempeñar su función más amplia de guardiana de los Tratados, seguirá trabajando con los Estados miembros para garantizar que la Directiva se transponga y aplique correctamente.

La Comisión también seguirá trabajando con los Estados miembros, con el apoyo de la ALE, en la garantía del cumplimiento de las normas de desplazamiento.