

Bruselas, 25.9.2019
COM(2019) 426 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 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»)

{SWD(2019) 337 final}

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La Directiva

La libertad de circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales del mercado interior de la Unión Europea que están consagrados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La Directiva 96/71/CE¹ sobre el desplazamiento de trabajadores (modificada por la Directiva 2018/957/UE²³) (en lo sucesivo, «la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores») pone en ejecución dichos principios con el objetivo de garantizar unas condiciones de competencia equitativas para las empresas y el respeto de los derechos de los trabajadores.

La Directiva 2014/67/UE⁴ relativa a la garantía de cumplimiento (en lo sucesivo, «la Directiva») establece un marco común de disposiciones, medidas y mecanismos de control apropiados, necesarios para una mejor y más uniforme implementación, aplicación y garantía de cumplimiento en la práctica de la Directiva 96/71/CE.

1.2. El informe

El artículo 24 de la Directiva exige que la Comisión revise la aplicación y la implementación de la Directiva a fin de presentar un informe y proponer, en su caso, las enmiendas necesarias a más tardar el 18 de junio de 2019. Especifica algunas disposiciones de la Directiva que deben evaluarse en particular, a saber, las mencionadas en el artículo 4 (sobre la identificación de los desplazamientos reales y la prevención de abusos y elusiones), el artículo 6 (sobre la asistencia mutua), el artículo 9 (sobre los requisitos administrativos y las medidas de control), el artículo 12 (sobre la responsabilidad en la subcontratación) y el capítulo VI (sobre la ejecución transfronteriza de las sanciones y las multas administrativas), así como la adecuación de los datos disponibles y el empleo de acuerdos o convenios bilaterales en relación con el Sistema de Información del Mercado Interior. Además de estos asuntos, el informe analiza asimismo otras disposiciones de la Directiva. En la medida en que la información disponible lo permite, en el informe también se examina la eficacia en la práctica de las medidas adoptadas por los Estados miembros. Asimismo, se estudia si es necesaria alguna modificación de la Directiva.

La redacción del informe se ha basado en la información sobre las medidas nacionales de transposición de la Directiva que los Estados miembros han comunicado a la Comisión, con arreglo al artículo 23, apartado 2, de la Directiva⁵. La Comisión también ha consultado a los miembros (expertos nacionales) y observadores (expertos de los países del Espacio Centroeuropeo de Libre Comercio e interlocutores sociales europeos) del Comité de expertos

¹ 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).

² Directiva 2018/957/UE 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).

³ Las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2018/957 solo se aplicarán a partir del 30 de julio de 2020.

⁴ 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).

⁵ Las referencias a las normativas nacionales de transposición de la Directiva pueden consultarse en el sitio web EUR-Lex:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/NIM/?uri=CELEX:32014L0067&qid=1547558891458>.

sobre desplazamiento de trabajadores⁶, enviándoles un cuestionario (en lo sucesivo, «el cuestionario») y el anteproyecto de informe. La Comisión ha utilizado asimismo información sobre las medidas de transposición recopiladas por el centro europeo de asesoramiento en el ámbito de Derecho laboral, empleo y política del mercado de trabajo. Además, se han tenido en cuenta la información comunicada a la Comisión por los miembros del Parlamento Europeo, las quejas y las cartas de los ciudadanos, así como la información obtenida a través de los contactos con distintas partes interesadas.

El informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que consta de varios anexos: los anexos I y II se refieren a las medidas de transposición de los Estados miembros de los artículos 9 y 12 respectivamente. El anexo III contiene las estadísticas del Sistema de Información del Mercado Interior sobre el uso del módulo de desplazamiento, así como del módulo relativo a la cooperación administrativa en el ámbito de la ejecución transfronteriza de las sanciones y las multas. El anexo IV contiene un informe sobre la recopilación de datos a partir de las herramientas de declaración nacionales para el año 2017 elaborado por la Red de expertos sobre estadísticas en relación con la libre circulación de trabajadores, la coordinación de la seguridad social, el fraude y el error.

2. PROCESO DE TRANSPOSICIÓN

De conformidad con el artículo 23, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros debían transponerla a más tardar el 18 de junio de 2016.

Con vistas a asistir a los Estados miembros en la transposición, la Comisión estableció el Grupo de expertos sobre la transposición de la Directiva relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 2014/67/UE sobre el desplazamiento de trabajadores, que se reunió nueve veces entre diciembre de 2014 y mayo de 2016. Además, la implementación y la aplicación en la práctica de la Directiva se han debatido en varias reuniones del Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores.

Todos los Estados miembros ya han transpuesto la Directiva.

A tal efecto, todos los Estados miembros, a excepción de Alemania, que consideraba que su legislación estaba en consonancia con la Directiva, aprobaron leyes o actos administrativos nuevos o modificaron los actos existentes. Antes de la fecha límite del 18 de junio de 2016, entraron en vigor leyes de transposición de la Directiva en diez Estados miembros (Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Hungría, Malta, Países Bajos, Polonia y Reino Unido). Más adelante en 2016, tras la fecha límite, entró en vigor la legislación pertinente en otros seis Estados miembros (Bélgica, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia y Letonia). En 2017, entró en vigor una nueva legislación en Austria, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, España, Lituania, Luxemburgo, Portugal, Rumanía y Suecia.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA

3.1. Objeto y definiciones (artículos 1 y 2)

En el artículo 1 se establecen el ámbito de aplicación y los objetivos de la Directiva y su relación con la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Aunque no es necesario transponer expresamente esta disposición, la legislación nacional debe garantizar que el ámbito de aplicación

⁶ Establecido por la Decisión de la Comisión, de 19 de diciembre de 2008, por la que se crea el Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores (DO L 8 de 13.1.2009, p. 26).

de las normas de desarrollo cubra los casos de desplazamiento, tal como se definen en esa Directiva, en particular, los artículos 1 a 3.

Por lo tanto, muchos Estados miembros no han definido expresamente el ámbito de aplicación de la legislación de aplicación, pero lo han aclarado a través del contexto y de referencias a otras disposiciones de la legislación nacional. Los Estados miembros que definen el ámbito de aplicación explícitamente en referencia a la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores son Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Letonia, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.

Todos los Estados miembros aplican a los trabajadores desplazados las disposiciones nacionales que resultan de la transposición de la Directiva. Sin embargo, algunos Estados miembros aplican estas disposiciones de manera más amplia, es decir, a personas que no son trabajadores desplazados en el sentido de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores o a actividades que no implican la prestación de servicios. Este es el caso de Austria, donde la legislación cubre todos los casos de los trabajadores enviados a trabajar a Austria por parte de su empleador. Aunque no se indica de manera explícita, las disposiciones del Código laboral húngaro también implican una amplia aplicación. Las normativas neerlandesa y eslovena también aplican parcialmente esta legislación a los prestadores de servicios transfronterizos autónomos.

Las organizaciones patronales en dos Estados miembros (Austria y Francia) han señalado que las medidas de transposición de la Directiva deben aplicarse únicamente a situaciones que puedan ser consideradas como desplazamientos de conformidad con la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. En general, los sindicatos consideraron que es posible y completamente coherente con las competencias de los Estados miembros aplicar las disposiciones establecidas en la Directiva también a otras categorías de trabajadores que no se consideran como desplazados de conformidad con la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

3.2. Autoridades competentes y centros de enlace (artículo 3)

El artículo 3 de la Directiva hace referencia a la designación por parte de los Estados miembros de las autoridades competentes y los centros de enlace a efectos de la Directiva.

La obligación de designar autoridades competentes y centros de enlace a través de los cuales se lleva a cabo la cooperación administrativa y el intercambio de información con respecto al desplazamiento de trabajadores data de la transposición del artículo 4 de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Por lo tanto, todos los Estados miembros han designado a las autoridades y los centros de enlace responsables de los asuntos relacionados con el desplazamiento de trabajadores.

La mayor parte de los Estados miembros ha optado por una transposición directa del artículo 3 de la Directiva. Las autoridades han sido designadas ya sea directamente por la legislación, por el gobierno o por otra autoridad.

La lista de las autoridades competentes y los centros de enlace puede consultarse en el sitio web Tu Europa⁷.

⁷

https://europa.eu/youreurope/citizens/national-contact-points/index_es.htm.

3.3. Identificación de los desplazamientos reales y prevención de abusos y elusiones (artículo 4)

El artículo 4 de la Directiva prevé dos listas no exhaustivas de elementos que los Estados miembros pueden utilizar en particular al realizar la evaluación global para determinar si una empresa realiza verdaderamente actividades sustantivas en el Estado miembro de establecimiento (artículo 4, apartado 2) y si un trabajador desplazado realiza temporalmente su labor en un Estado miembro distinto de aquel en el que normalmente trabaja (artículo 4, apartado 3). Estos elementos deben ayudar a las autoridades competentes cuando efectúen comprobaciones y controles, y en los casos en los que tengan sospechas fundadas de que un trabajador puede no cumplir los requisitos para considerarse desplazado. Debe tenerse en cuenta que la ausencia de uno o varios de estos elementos no excluye la posibilidad de que una situación sea considerada desplazamiento (artículo 4, apartado 4), lo que quiere decir que no es exigible que se satisfaga cada elemento en cada caso de desplazamiento.

3.3.1. *Elementos para determinar si una empresa lleva a cabo verdaderamente actividades sustantivas*

La mayor parte de los Estados miembros ha previsto una lista de elementos idénticos a los de la Directiva. Alemania, Austria, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido y Suecia no han transpuesto explícitamente esta parte del artículo. Ocho Estados miembros (Bulgaria, Croacia, Italia, Rumanía, Eslovenia, Austria, España y Grecia) han introducido o mantenido otros elementos existentes, tales como:

- la duración del desplazamiento real (Bulgaria),
- la duración y la frecuencia de la actividad de un empleador en el territorio nacional y si esta se lleva a cabo de manera ocasional o continua (Croacia);
- cualquier otro elemento útil para la evaluación global (Italia);
- la principal actividad de la empresa donde esté autorizada para operar y el objeto del contrato de servicios; los contratos de trabajo y otras formas de empleo celebrados por la empresa con sus propios empleados (Rumanía);
- si el empleador cuenta con instalaciones adecuadas en las que se presta el servicio; la contratación de personal administrativo que realice actividades en la oficina central o en las instalaciones del empleador; si el empleador anuncia la actividad y si ha habido cambios relacionados con la misma en los últimos seis meses (Eslovenia);
- la verdadera naturaleza económica de la actividad más que la apariencia de los hechos será pertinente para evaluar si existe una relación laboral, un desplazamiento transfronterizo o un suministro de trabajadores (Austria), y un desplazamiento no requerirá la firma de un contrato de servicios entre el empleador no establecido en Austria y un destinatario del servicio que opere en dicho país;
- la identificación de la empresa que desplaza a los trabajadores (España);
- la fecha de establecimiento de la empresa y la empresa que realmente paga los salarios a los trabajadores desplazados (Grecia).

3.3.2. Elementos para evaluar si un trabajador desplazado realiza temporalmente su labor en un Estado miembro distinto de aquel en el que normalmente trabaja

La mayor parte de los Estados miembros ha transpuesto la lista de elementos del artículo 4, apartado 3, a excepción de Alemania, Austria, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y Suecia, principalmente mediante la elaboración de una lista de elementos idénticos a los de la Directiva. En Croacia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Eslovenia y Grecia se han establecido elementos adicionales:

- la fecha de empleo, la posesión del documento portátil Certificado A1 (o la solicitud de dicho certificado), si el empleador envió trabajadores al Estado miembro en los últimos doce meses y qué tareas y en qué lugar las llevaba a cabo el trabajador un mes antes de ser desplazado al Estado miembro (Croacia);
- cualquier otro elemento útil para la evaluación global y una certificación relativa a la legislación aplicable en materia de seguridad social (Italia);
- a fin de evaluar si un trabajador desplazado realiza la labor en otro Estado miembro distinto de aquel en el que normalmente trabaja, la Inspección Estatal del Trabajo debe comprobar con antelación si verdaderamente existe una relación laboral (Letonia);
- la intención del trabajador de volver al país de origen (Luxemburgo, debido a su jurisprudencia);
- períodos de seguro anteriores del trabajador desplazado por actividad por cuenta ajena o por cuenta propia (Eslovenia);
- la fecha de finalización del desplazamiento y si el contrato de trabajo o la relación laboral entre el trabajador desplazado y el prestador de servicios continuará tras la finalización del desplazamiento (Grecia).

La mayor parte de los Estados miembros ha transpuesto explícitamente el artículo 4, apartado 4, y ha aclarado asimismo que los criterios antes mencionados no son exhaustivos.

3.4. Mejora del acceso a la información (artículo 5)

En el artículo 5 se establecen las obligaciones para los Estados miembros con respecto al acceso a la información y a la creación de sitios web oficiales únicos a escala nacional (en lo sucesivo, «el sitio web» o «los sitios web»).

En relación con la transposición del artículo 5, apartado 2, en la mayor parte de los Estados miembros (Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Reino Unido) la legislación nacional no especifica los criterios que deben aplicarse a la información proporcionada en el sitio web.

Sin embargo, todos los Estados miembros han creado los sitios web y estos cumplen en gran medida las condiciones establecidas en la Directiva, incluidos los requisitos lingüísticos, es decir, la mayoría de los sitios web están disponibles no solo en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro de acogida, sino también en inglés y muchos también lo tienen en otras lenguas pertinentes.

Con respecto a la presentación de información relacionada con las condiciones de trabajo y empleo derivadas de la legislación, los Estados miembros han seguido distintas vías. Reproducen los textos legislativos o administrativos nacionales o proporcionan resúmenes o síntesis en lenguaje sencillo o en forma de preguntas y respuestas.

Los Estados miembros presentan de distintas maneras en el sitio web la información relacionada con las condiciones de trabajo que se aplican a los trabajadores desplazados derivadas de los convenios colectivos aplicables de conformidad con el artículo 3, apartado 8, de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (artículo 5, apartado 4), cuando existen tales convenios. Puede presentarse: 1) el texto completo del convenio colectivo (Austria, Croacia, Luxemburgo, Letonia y Suecia); 2) un resumen del convenio colectivo (Austria, Bélgica, Alemania, Luxemburgo y Estonia); 3) un enlace al convenio colectivo (Bélgica, Bulgaria, Croacia, Finlandia, Irlanda, Estonia y Países Bajos); y 4) un enlace a la base de datos de convenios colectivos (Bélgica, España, Finlandia, Hungría, Italia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y Países Bajos).

El Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores ha emprendido un ejercicio en el que la Comisión, los Estados miembros y los interlocutores sociales a nivel europeo revisan los sitios web y presentan sus opiniones y conclusiones, incluidas las mejores prácticas, y formulan sugerencias para mejorarlos. Este ejercicio aún no ha finalizado. Los resultados preliminares muestran que, si bien la mayoría de los sitios web han sido creados de conformidad con el artículo 5 de la Directiva, muchos de ellos van más allá con respecto al ámbito de la información presentada y las lenguas cubiertas.

Los interlocutores sociales a escala europea han destacado el acceso a la información como uno de los elementos más importantes para garantizar los derechos de los trabajadores desplazados y la seguridad jurídica para las empresas. Los empleadores han señalado que un modelo para sitios web normalizados contribuiría significativamente a mejorar la claridad y la accesibilidad de la información. Los sindicatos han subrayado la importancia de que los sitios web también incluyan información sobre los contactos de los interlocutores sociales correspondientes.

Los sitios web oficiales únicos a escala nacional de todos los Estados miembros son accesibles desde el sitio web Tu Europa⁸.

3.5. Cooperación administrativa (artículos 6 y 7)

Los artículos 6 y 7 de la Directiva se refieren a la cooperación administrativa entre los Estados miembros, la cual debe realizarse sin demoras injustificadas para facilitar la implementación, aplicación y garantía de cumplimiento en la práctica de la Directiva y de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Asimismo, en el artículo 6 se establecen los plazos para responder a las peticiones: dos días hábiles en casos urgentes y veinticinco días hábiles para las demás solicitudes. En el artículo 7 se especifica además el papel del Estado miembro de acogida y el del Estado miembro de establecimiento en el marco de la cooperación administrativa.

La mayor parte de los Estados miembros ha transpuesto explícitamente los artículos 6 y 7 o cuenta con legislación previa aplicable. El Reino Unido, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos cumplen los artículos 6 y 7 en su totalidad o algunos aspectos de estos a través de la práctica administrativa, y no existe la legislación correspondiente.

El artículo 6, apartado 3, permite a los Estados miembros incluir también el envío y la notificación de documentos. Esta disposición no es de obligado cumplimiento; sin embargo, la mayor parte de los Estados miembros la utiliza en la práctica en los centros de enlace de los Estados miembros de acogida para entregar documentos a los prestadores de servicios en los Estados miembros de origen y, en general, funciona bien, incluso en los Estados miembros que no la han transpuesto.

Habida cuenta de que la cooperación administrativa en relación con el desplazamiento de trabajadores consiste principalmente en el envío de peticiones motivadas de información de las autoridades competentes a través del Sistema de Información del Mercado Interior y la respuesta a las mismas, las estadísticas de su uso proporcionan una perspectiva cuantitativa de su aplicación en la práctica.

⁸ https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/posted-workers/index_es.htm#national-websites

En relación con la petición de información a través de la cooperación administrativa, los Estados miembros han señalado algunas dificultades. En algunos casos, las autoridades del Estado miembro solicitado afirman no ser competentes para responder a determinadas preguntas, no proporcionan una respuesta o lo hacen de manera incompleta. En algunos casos, debido a los plazos breves, las autoridades no son capaces de llevar a cabo una inspección. Esto da lugar a que algunas peticiones no obtengan respuesta o solo reciban una respuesta parcial.

Con respecto a los plazos fijados en el artículo 6, apartado 6, la mayor parte de los Estados miembros los consideran adecuados, aunque en algunos casos muy breves, por ejemplo, si los documentos deben obtenerse de otras autoridades o si se requieren inspecciones para obtener la información necesaria. Las estadísticas del Sistema de Información del Mercado Interior (véase el anexo III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión) muestran que alrededor de una tercera parte de las peticiones no reciben respuesta dentro de los plazos establecidos.

En sus respuestas al cuestionario del Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores, los sindicatos hicieron hincapié en la importancia de garantizar el cumplimiento dentro de los plazos fijados en el artículo 6, apartado 6. Destacaron que para poder hacer frente a los abusos, es importante recibir rápidamente información fiable y exhaustiva. Asimismo, resaltaron la necesidad de que los Estados miembros garanticen los recursos adecuados para la cooperación administrativa.

Estadísticas del Sistema de Información del Mercado Interior sobre el envío y la recepción de peticiones

En 2018, se envió un total de 4789 intercambios de información sobre el desplazamiento de trabajadores a través del Sistema de Información del Mercado Interior. La mayor parte de ellas fueron peticiones de información (2785 intercambios) y de envío de documentos (1089). Otros tipos de intercambios fueron menos frecuentes: peticiones de notificación de una decisión por la que se imponía una sanción o multa administrativa (568), peticiones de recuperación de una sanción o multa (201), peticiones urgentes (130) y comunicaciones de irregularidades (16).

El nivel de cooperación registra un aumento constante desde 2017, en el que el número total de intercambios de información aumentó de 873 en el cuarto trimestre de 2017 a 1214 en el cuarto trimestre de 2018. En particular, el número de peticiones urgentes aumentó de veintidós peticiones en el cuarto trimestre de 2017 a cincuenta en el cuarto trimestre de 2018.

En 2018, Bélgica fue el remitente más activo de peticiones de información, seguido por Austria y Francia. Bélgica también envió la mayoría de las peticiones urgentes, mientras que Austria envió el mayor número de peticiones de envío de documentos, de notificación de una decisión y de recuperación de una sanción o multa. El mayor número de comunicaciones de irregularidades fue enviado por Eslovaquia.

En total, Eslovenia recibió la mayor cantidad de peticiones en 2018, aunque el mayor número de peticiones de información fueron enviadas a Polonia, seguido por Portugal y Eslovenia. Rumanía recibió el mayor número de peticiones *urgentes*, seguida por Polonia y Portugal. Eslovenia recibió la mayor cantidad de peticiones de envío de documentos, de notificaciones de una decisión y de solicitudes de cobertura de una sanción o multa, mientras que Alemania recibió el mayor número de comunicaciones de irregularidades.

El tiempo promedio necesario para responder a las peticiones urgentes, cuando la información requerida debe estar disponible en un registro, fue de diez días naturales en 2018, mientras que la Directiva fija un plazo de tan solo dos días hábiles.

El tiempo promedio necesario para responder a las peticiones (no urgentes) de información fue de cuarenta y tres días en 2018, mientras que el plazo legal para responder a estas peticiones es de treinta y cinco días (veinticinco días hábiles). En algunos casos, los Estados miembros que reciben grandes

cantidades de peticiones proporcionan respuestas más rápidas que los Estados miembros que reciben menos.

Véase el anexo III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión para obtener una visión general de las estadísticas.

3.6. Requisitos administrativos y medidas de control (artículo 9)

La Directiva permite a los Estados miembros imponer los requisitos administrativos y las medidas de control que sean necesarios para garantizar la supervisión efectiva del cumplimiento de las obligaciones que contemplan la Directiva y la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, siempre que estén justificados y sean proporcionados de conformidad con el Derecho de la Unión. Los Estados miembros no tienen la obligación de introducir dichas medidas. La lista proporcionada de posibles medidas no es exhaustiva. Sin embargo, otros requisitos administrativos y medidas de control pueden imponerse únicamente si están justificados y son proporcionados.

En el anexo I del documento de trabajo de los servicios de la Comisión puede obtenerse una visión general de las medidas adoptadas por los Estados miembros en virtud del artículo 9.

3.6.1. Artículo 9, apartado 1, letra a) – declaración simple

Esta disposición permite a los Estados miembros exigir a un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro que presente una «declaración simple» que contenga la información pertinente necesaria para posibilitar los controles materiales en el lugar de trabajo, en particular: i) la identidad del prestador de servicios, ii) el número previsto de trabajadores desplazados claramente identificables, iii) las personas de contacto a las que hace referencia el artículo 9, apartado 1, letras e) y f), iv) la duración previsible y las fechas previstas del comienzo y de la finalización del desplazamiento, v) la dirección o direcciones del lugar de trabajo, y vi) la naturaleza de los servicios que justifican el desplazamiento.

Todos los Estados miembros, menos el Reino Unido (a excepción de Gibraltar), exigen que el prestador de servicios presente tal declaración antes del comienzo de las actividades en su territorio. En la mayor parte de los Estados miembros la declaración debe realizarse en cualquier momento antes del inicio de la prestación de los servicios, incluido el mismo día (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia). Sin embargo, en algunos Estados miembros (Italia, Lituania, Rumanía) la notificación debe realizarse el día anterior (es decir, el día previo al día en que comienza la prestación de los servicios). Dado que la declaración puede exigirse «a más tardar cuando comience la prestación de servicios», cualquier requisito de que la declaración se realice dentro de un plazo determinado (por ejemplo, unas horas o unos días) antes del desplazamiento va más allá de lo expresamente autorizado en virtud de la Directiva.

En caso de modificaciones de la información presentada en la declaración, las normativas austriaca, finlandesa y alemana exigen que dichas modificaciones se notifiquen de inmediato, y otros Estados miembros indican un plazo preciso para esta notificación: el primer día laborable después de la modificación en Dinamarca, tres días en Croacia y Suecia, cinco días en Italia y Rumanía, siete días en Polonia, diez días en Chequia y quince días en Chipre y Grecia, a partir de la realización de las modificaciones. En Italia, no están permitidas las modificaciones de la «información esencial» (código de identificación y Estado de establecimiento del prestador de servicios, los códigos de identificación de los trabajadores desplazados, etc.); en tales casos, la declaración debe presentarse de nuevo antes de que comience la prestación de los servicios. En Grecia, en caso de modificaciones del tiempo de trabajo, la información debe presentarse a más tardar el día de la modificación.

3.6.1.1. Información sobre el prestador de servicios o empleador

Los Estados miembros exigen como mínimo información sobre el nombre y la dirección del prestador de servicios, y, por lo general, también algunos datos de contacto adicionales, tales como el número de teléfono o la dirección de correo electrónico. Además de estos requisitos, doce Estados miembros (Austria, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia y Polonia) exigen que el empleador que realiza los desplazamientos comunique su número de identificación a efectos del IVA, su número de registro mercantil o similar, y Chipre exige que la empresa indique su forma jurídica. Nueve Estados miembros (Alemania, Austria, Chipre, Croacia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría y Lituania) exigen información sobre el tipo de empresa, es decir, el sector de actividad en el que está activa.

3.6.1.2. Información sobre los trabajadores desplazados

Por lo general, la información básica sobre los trabajadores incluye su nombre, apellido y dirección; en Chequia y en Alemania también su fecha de nacimiento, y en trece Estados miembros (Austria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta y Polonia) su fecha de nacimiento y su nacionalidad. En España se exigen datos personales y profesionales. Finlandia y Hungría piden que se indique el número de trabajadores desplazados, y Hungría también pide su nombre y apellido.

Se han impuesto requisitos adicionales en trece Estados miembros: ocho Estados miembros (Chequia, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Lituania y Portugal) exigen que se indique el número de pasaporte o documento de identidad; Chequia, Dinamarca y Grecia exigen que se indique el sexo de los trabajadores; Austria, Finlandia y Suecia exigen que se indique su número de afiliación a la seguridad social; Eslovenia exige que se indique la dirección de residencia temporal en el país; Francia exige que se indique el estatuto de seguridad social, Dinamarca exige información sobre la seguridad social, y los Países Bajos exigen la presentación de documentos sobre el pago de la contribución a la seguridad social en el país de origen. Austria, Croacia, Finlandia y Letonia exigen que se presenten los permisos de trabajo o residencia de los nacionales de terceros países desplazados a su territorio. Luxemburgo y Lituania también exigen que se indique la ocupación del trabajador.

3.6.1.3. Información sobre las personas de contacto

El artículo 9, apartado 1, menciona que los Estados miembros pueden exigir que el prestador de servicios designe a una persona para que sirva de enlace con las autoridades del Estado miembro de acogida. Si bien los Estados miembros pueden exigir que esta persona de contacto esté presente en el Estado miembro de acogida, no pueden imponerse requisitos desproporcionados. Además, los Estados miembros también pueden exigir que se designe a otra persona de contacto que actúe como representante a través del cual los interlocutores sociales puedan pedir que el prestador de servicios participe en negociaciones colectivas. A esta persona de contacto, a diferencia de la que sirve de enlace con las autoridades, no se le puede exigir estar presente en el Estado miembro de acogida, pero tiene que estar disponible previa solicitud razonable y justificada.

Todos los Estados miembros que recurrieron a las disposiciones del artículo 9, apartado 1, letra e) o f), también exigen que se indiquen estas personas en la declaración simple. Por consiguiente, todos los Estados miembros, a excepción de Chequia, Lituania y Reino Unido, exigen que la declaración contenga información sobre una persona de contacto que sirva de enlace con las autoridades competentes. La información sobre una persona a la que debe contactarse en relación con las negociaciones colectivas debe indicarse en la declaración en Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Hungría, Italia, Letonia, Malta y Portugal.

Asimismo, once Estados miembros (Austria, Chipre, Croacia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo y Suecia) solicitan información sobre una persona de contacto que, en general, tenga derecho a representar al empleador; la normativa neerlandesa indica a la persona

responsable del pago de salarios. Por lo general, estos tres tipos de personas de contacto deben poder identificarse por su nombre y dirección, y en ocasiones también por información de contacto adicional.

3.6.1.4. Información sobre el trabajo realizado

La información relativa al artículo 9, apartado 1, letra a), incisos iv) y v): la duración previsible, las fechas previstas del comienzo y de la finalización del desplazamiento, y la dirección o direcciones del lugar de trabajo, es solicitada por casi todos los Estados miembros que exigen una declaración. Del mismo modo, el deber de indicar el tipo o la naturaleza del trabajo corresponde al artículo 9, apartado 1, letra a), inciso vi), es decir, la naturaleza de los servicios, de la Directiva. Esta información también la solicitan todos los países que exigen una declaración, a excepción de Grecia e Irlanda. En cuanto a España, el deber de indicar el tipo de trabajo o servicios puede deducirse de la referencia que hace la ley a los «datos profesionales».

Además de estos requisitos, los Estados miembros solicitan que se mencione información adicional en la declaración que no está relacionada con el artículo 9, apartado 1, letra a), sino con otras disposiciones de dicho artículo. Tales requisitos están permitidos siempre que estén justificados y sean proporcionados. La indicación de la ubicación de los documentos que deben conservarse y proporcionarse a las autoridades previa petición está prescrita en la legislación de siete Estados miembros (Alemania, Austria, Croacia, Eslovenia, Hungría, Lituania y Polonia). Cinco Estados miembros (Austria, Bulgaria, Croacia, Francia y Grecia) exigen información relacionada con cuestiones de tiempo de trabajo y salarios; Bélgica exige al menos la inclusión de un calendario de trabajo y una indicación de si los contratos son temporales; e Italia exige detalles sobre los salarios en caso de desplazamiento en el sector del transporte. De conformidad con la legislación lituana, se prescribe la concesión de «garantías» para los trabajadores en una serie de ámbitos, incluidas, por ejemplo, cuestiones de salud y seguridad.

3.6.1.5. Información sobre el destinatario del servicio

Varios Estados miembros también piden que la declaración simple contenga información relacionada con el destinatario del servicio, lo cual no se menciona en el artículo 9, apartado 1, letra a). En la mayoría de los casos exigen que la declaración incluya información básica (nombre, dirección, información de contacto) sobre el socio contractual del empleador que realiza los desplazamientos. En Alemania y Polonia, esto solo es obligatorio cuando el desplazamiento tiene lugar en virtud de un contrato para realizar trabajo a través de agencias de trabajo temporal, en cuyo caso debe indicarse la empresa usuaria. Por el contrario, un total de quince Estados miembros (Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca [no en caso de particulares], Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Malta y Países Bajos) exigen que se indique el destinatario del servicio en todos los casos de desplazamiento. Ocho de estos países (Chipre, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Italia, Francia, Grecia y Lituania) exigen asimismo información sobre el tipo de negocio del destinatario del servicio; en Austria debe indicarse el convenio colectivo aplicable. Austria, Grecia e Italia prescriben asimismo la notificación del número de identificación a efectos del IVA del destinatario del servicio; Austria también exige la licencia comercial y Estonia su código de registro. Italia también solicita información sobre el representante legal del destinatario del servicio.

En algunos Estados miembros, las obligaciones relacionadas con la declaración de los trabajadores desplazados se imponen al destinatario del servicio. Este es el caso de Chequia, donde el destinatario del servicio es quien debe hacer la declaración. En Dinamarca, el destinatario del servicio tiene la obligación de informar a la autoridad danesa competente en caso de no haber recibido la documentación que demuestre que el prestador de servicios ha comunicado la información a la autoridad danesa competente o si la información está incompleta o es errónea.

3.6.2. Artículo 9, apartado 1, letras b) a d) – requisitos en materia de documentación

El artículo, 9, apartado, 1, letra b), permite a los Estados miembros exigir que ciertos documentos relacionados con el contrato de trabajo sean conservados o puestos a disposición en papel o en formato electrónico. Esto no significa que pueda exigirse que tales documentos sean presentados junto con la declaración simple.

Todos los Estados miembros, a excepción de Reino Unido, solicitan documentación que corresponda en gran medida con los documentos mencionados explícitamente en el artículo 9, apartado 1, letra b) («el contrato de trabajo o un documento equivalente [...], las nóminas, las fichas con los horarios que indiquen el comienzo, el final y la duración del trabajo diario y los comprobantes del pago de salarios»).

Además, seis Estados miembros exigen que estén disponibles copias de los documentos de identidad o de la condición de los trabajadores en el lugar de trabajo: por lo general, tales documentos son pasaportes o tarjetas de identidad (Austria, Croacia, Letonia, Luxemburgo), el documento portátil Certificado A1 (Austria, Eslovenia, Italia, Luxemburgo), permisos de trabajo o de residencia de los nacionales de terceros países (Austria, Croacia, España, Letonia y Luxemburgo).

Luxemburgo solicita copias de certificados médicos de aptitud para el trabajo en caso de trabajo a tiempo parcial o contrato de trabajo de duración determinada, un certificado de conformidad emitido por la autoridad de control competente. Croacia y Lituania piden otras pruebas necesarias para el control y la supervisión.

La mayor parte de los Estados miembros ha transpuesto el artículo 9, apartado 1, letra b), en la legislación nacional al indicar que los documentos deben estar disponibles, en papel o en formato electrónico, en el lugar de trabajo al que se desplazan los trabajadores.

La obligación de guardar los documentos concluye formalmente con la finalización del período de desplazamiento en nueve países (Austria, Chequia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Lituania, Luxemburgo y Países Bajos).

En Luxemburgo todos los documentos deben presentarse de forma electrónica antes del desplazamiento, en vez de guardarse o ponerse a disposición en un lugar accesible y claramente identificado en su territorio.

La Directiva permite exigir que los documentos se entreguen, en un plazo razonable, una vez concluido el desplazamiento, a petición de las autoridades del Estado miembro de acogida [artículo 9, apartado 1, letra c)]. La mayor parte de los Estados miembros exige que los documentos estén disponibles durante un plazo específico tras la finalización del período de desplazamiento, a excepción de Malta, donde no se especifica la duración, y Lituania, donde los documentos deben estar disponibles, pero pueden conservarse en el Estado miembro remitente. Este plazo corresponde a un año en Bélgica, Bulgaria y Portugal; dos años en ocho Estados miembros (Alemania, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Letonia y Polonia); tres años en Hungría, Irlanda y Rumanía, cinco años en Croacia y siete años en Estonia.

3.6.3. Requisitos en materia lingüística y de traducción

La redacción del artículo 9, apartado 1, letra a) y d) permite a los Estados miembros indicar la lengua tanto de la declaración como de las obligaciones de documentación, las cuales pueden exigirse en la

lengua oficial del país de acogida o en cualquier lengua o lenguas aceptadas por el Estado miembro de acogida.

La mayor parte de los Estados miembros exige que la declaración se haga en su lengua oficial o en una de ellas, si son varias. Además de la lengua oficial, la declaración en inglés es una opción en Austria, Croacia, Dinamarca, Estonia, Hungría, Polonia y Suecia. En Austria, la declaración puede hacerse en checo, inglés, español, croata, italiano, húngaro, polaco, rumano, eslovaco y esloveno. En Suecia, las lenguas disponibles son inglés, alemán, polaco, rumano y francés. En Dinamarca, los trabajadores desplazados pueden registrarse utilizando la lengua inglesa, alemana y polaca. Muchos Estados miembros con sistemas electrónicos de declaración brindan la posibilidad de realizar la declaración en otras lenguas.

La conservación de los documentos sin traducción es aceptable en doce Estados miembros, en nueve de los cuales (Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Lituania y Polonia) las autoridades pueden exigir la traducción a su lengua oficial (o al inglés, en el caso de Bélgica y Finlandia) en casos particulares. La lengua inglesa es una opción para el contrato de trabajo en Austria, y los documentos pueden conservarse en la lengua oficial o en inglés en Chipre y Suecia. Los Países Bajos no cuentan con ninguna normativa que exija la traducción de los documentos.

3.6.4. Otros requisitos administrativos y medidas de control

Algunos Estados miembros han adoptado medidas para la identificación de los trabajadores desplazados, tales como la tarjeta de identificación profesional del sector de la construcción («Carte d'identification professionnelle du BTP») en Francia, la ConstruBadge en Bélgica y el documento de identidad social en Luxemburgo.

Evaluación general

La mayor parte de los Estados miembros impone casi todas o todas las medidas administrativas mencionadas en el artículo 9, apartado 1. Si bien esto parece indicar que se aplican obligaciones muy similares a los prestadores de servicios en todos los Estados miembros, los requisitos concretos impuestos en estos, en particular con respecto al proceso de notificación, la documentación exigida y los requisitos en materia de traducción, son muy diversos.

Todos los Estados miembros consideran los requisitos administrativos y las medidas de control útiles para facilitar la supervisión del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Directiva y la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

Los Estados miembros consideran la declaración simple particularmente útil, ya que hace que el trabajador desplazado sea «visible» para los servicios de inspección y, por consiguiente, facilita la supervisión de sus condiciones de trabajo y la detección de fraude. Además, la notificación proporciona la información necesaria para orientar los controles a los sectores, las regiones y las empresas más afectados, sobre la base de una evaluación del riesgo. Los documentos que pueden exigir los servicios de inspección sirven para lograr el mismo objetivo. La designación de la persona de enlace ha tenido un efecto positivo en la recepción de los documentos anteriormente mencionados y en el establecimiento de contacto con el representante del empleador.

Muchos Estados miembros también han adoptado medidas para limitar la carga administrativa que podrían suponer las medidas antes mencionadas. Por lo general, estas medidas se refieren a los desplazamientos de corta duración o en determinados sectores o profesiones. Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia,

Finlandia y Suecia han implementado una herramienta en línea / electrónica para realizar la declaración de desplazamientos.

En Bélgica, los trabajos urgentes de reparación y mantenimiento de maquinaria o equipos, prestados por el mismo empleador a la empresa en que tiene lugar la reparación o el mantenimiento, están exentos del requisito de notificación en «Limosa» (declaración obligatoria para trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia enviados a trabajar a Bélgica o para el trabajo en el país), en caso de que dicho trabajo no exceda los cinco días por mes.

En Alemania, la notificación es obligatoria solo en el sector de la construcción o en sectores relacionados, los servicios de limpieza de edificios y la prestación de servicios de atención.

Los sindicatos consideran que los requisitos administrativos y las medidas de control adecuados y eficaces son extremadamente importantes para supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Asimismo, consideran que sería importante definir a escala de la UE ciertos requisitos administrativos y medidas de control obligatorios, incluidas la obligación de declarar el desplazamiento antes de que comience y la introducción de un registro electrónico de trabajadores desplazados, lo cual podría mejorar la supervisión del cumplimiento de las normas aplicables. En relación con las medidas concretas adoptadas, los sindicatos han señalado que en caso de que una persona de contacto en vista de un convenio colectivo deba designarse de conformidad con la legislación nacional que transpone la Directiva, esta información también debe comunicarse a los sindicatos.

Por otro lado, los empleadores han expresado la preocupación de que la introducción de medidas en virtud del artículo 9 haya dado lugar a problemas prácticos a la hora de desplazar trabajadores, especialmente debido al aumento de la carga administrativa.

De conformidad con el artículo 9, apartado 2, de la Directiva, los Estados miembros pueden imponer otros requisitos administrativos y medidas de control, siempre que estén justificados y sean proporcionados. A partir de las medidas de transposición mencionadas, queda claro que la mayor parte de los Estados miembros han adoptado una serie de medidas que entran en el ámbito de aplicación de este artículo.

3.7. Inspecciones (artículo 10)

El artículo 10 se refiere a las inspecciones en situaciones de desplazamiento y prescribe que estas deben basarse en una evaluación de riesgos y no ser discriminatorias ni desproporcionadas.

La mayor parte de los Estados miembros ha optado por una transposición explícita del artículo 10. Sin embargo, algunos de ellos (Bélgica, Bulgaria, Chequia, Estonia, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia) consideran que la legislación existente cumple con el artículo 10 por medio de disposiciones generales que establecen las competencias de las autoridades de inspección del trabajo. El Reino Unido ha indicado que el cumplimiento se basa en la práctica de las autoridades.

Con respecto a la referencia que se hace a la evaluación de riesgos a efectos del artículo 10, apartado 1, algunos Estados miembros (Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Malta, Portugal y Rumanía) cuentan con normativas que exigen que se lleve a cabo tal evaluación de riesgos al seleccionar a las entidades sujetas a la inspección. A excepción de Chipre, Dinamarca e Irlanda, dichas normativas también establecen los criterios que deben utilizarse en la evaluación de riesgos, muchos de los cuales siguen de cerca los criterios sugeridos en el artículo 10, apartado 1.

Otros países han indicado que tal evaluación de riesgos no es un requisito legal en su sistema nacional, sino una práctica general de las autoridades encargadas de la inspección. Este es el caso de Alemania, Chequia, España y Suecia.

Los sindicatos consideran que, si bien la situación varía entre los Estados miembros, los controles e inspecciones siguen siendo insuficientes. Hacen hincapié en la importancia de que los Estados miembros pongan en marcha mecanismos, controles e inspecciones adecuados a fin de garantizar el cumplimiento de las normas y evitar los abusos transfronterizos.

Si bien los procedimientos de seguimiento eficaces son esenciales para la ejecución de la Directiva y la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, la Comisión considera que las inspecciones deben basarse principalmente en una evaluación de riesgos realizada por las autoridades competentes. Además, los Estados miembros deben velar por que las inspecciones y los controles del cumplimiento no sean discriminatorios ni desproporcionados. Esto quiere decir que deben ser adecuados para lograr los objetivos perseguidos sin restringir la prestación de servicios transfronteriza más de lo necesario⁹.

3.8. Defensa de los derechos — Facilitación de las denuncias — Pago de atrasos (artículo 11)

El artículo 11 exige que los Estados miembros dispongan de mecanismos para que los trabajadores desplazados presenten directamente denuncias contra sus empleadores e inicien procedimientos judiciales o administrativos, y establece normas para la ejecución, que exigen, en particular, procedimientos para los empleados, pero también que los sindicatos y otras terceras partes participen en la defensa de los derechos de los trabajadores desplazados ante las autoridades judiciales y los órganos administrativos del Estado de acogida.

Todos los Estados miembros¹⁰ prevén la posibilidad de que los trabajadores desplazados se dirijan a la autoridad competente de inspección del trabajo para presentar una denuncia en caso de que el empleador vulnere sus derechos.

Todos los Estados miembros otorgan a los trabajadores desplazados acceso a su sistema judicial con respecto a denuncias que surjan en relación con el período de desplazamiento, y ni la finalización del período de desplazamiento ni el retorno al Estado de origen impiden las demandas por parte de los trabajadores desplazados en el Estado miembro de acogida en ningún país.

En principio, la posibilidad de que los sindicatos u otras terceras partes inicien procedimientos judiciales está prevista en la mayor parte de los Estados miembros, pero no en todos. En particular, Eslovenia no prevé ninguna participación directa de estas partes en los procedimientos judiciales, y cinco Estados miembros (Bulgaria, Finlandia, Hungría, Lituania y Luxemburgo) prevén esta posibilidad solo para los sindicatos, pero no para otras organizaciones. A pesar de que la legislación maltesa no hace referencia explícita a los sindicatos, existe la posibilidad de que presenten demandas organizaciones u otras personas jurídicas que tengan un interés legítimo en velar por el cumplimiento de estas normativas en la legislación. En Italia, los sindicatos, a pesar de no tener derecho a actuar directamente ante un tribunal en nombre de un trabajador particular, pueden actuar en apoyo de los trabajadores desplazados.

Asimismo, para que participen los sindicatos y otras terceras partes, en muchos Estados miembros (no en Austria, Eslovaquia, España, Estonia, Grecia y Reino Unido) deben cumplirse condiciones adicionales, tales como que el empleado sea miembro de la organización en cuestión o que la infracción esté relacionada con un convenio colectivo del cual forme parte el sindicato.

⁹ Véase la sentencia Rush Portuguesa del 27 de marzo de 1990, asunto C-113/89, apartado 17, así como las sentencias dictadas el 21 de octubre de 2004, en el asunto Comisión contra Luxemburgo, C-445/03, apartado 40, y el 19 de enero de 2006, en el asunto Comisión contra Alemania, C-244/04, apartado 36.

¹⁰ A excepción del Reino Unido, donde no existe ninguna autoridad de inspección del trabajo ni similar.

Para que otras terceras partes participen en los procedimientos, los Estados miembros usualmente exigen que se demuestre un interés legítimo en el caso en cuestión, por ejemplo, remitiéndose al propósito de la organización de conformidad con sus estatutos. Esto está prescrito por la legislación en Chequia, Croacia, Letonia, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.

En la práctica, Finlandia, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia recurren con frecuencia a la iniciación de procedimientos judiciales por parte de sindicatos en nombre de los trabajadores desplazados.

Once Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Grecia, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia) han transpuesto expresamente el artículo 11, apartado 5, mediante la introducción en su legislación nacional de una protección explícita de los trabajadores desplazados contra represalias por parte del empleador. En doce Estados miembros (Alemania, Austria, Chequia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Luxemburgo y Reino Unido), no hubo ninguna necesidad de hacer esto, ya que la aplicación de los principios generales de protección contra la victimización también se extiende a los trabajadores desplazados.

En Eslovaquia, Finlandia e Irlanda dicho principio se aplica únicamente en aquellos ámbitos en los que tiene aplicación explícita. En los Países Bajos no existen disposiciones que prescriban una protección contra represalias, aparte de aquellos ámbitos en los que la protección contra la victimización está estipulada en la legislación de la UE y se ha incorporado en las disposiciones que la transponen. En Lituania, los empleados están explícitamente protegidos contra «represalias» a efectos de reclamaciones de indemnización por vulnerar los intereses económicos del empleador.

3.9. Responsabilidad en la subcontratación (artículo 12)

Para combatir los abusos y fraudes, el artículo 12 permite a los Estados miembros adoptar medidas con objeto de garantizar que, en las cadenas de subcontratación, el trabajador desplazado pueda hacer responsable al contratista del que el empleador sea subcontratista directo, además de al empleador o en su lugar. Si bien se exige a los Estados miembros introducir tal responsabilidad en la subcontratación en el sector de la construcción y cubrir al menos la remuneración neta pendiente correspondiente a las cuantías de salario mínimo (artículo 12, apartado 1), pueden establecerla en cualquier sector, también para más niveles que solo para el contratista directo y con un mayor alcance que las cuantías de salario mínimo (artículo 12, apartados 2 y 4). En lugar de tal sistema de responsabilidad en la subcontratación, los Estados miembros pueden adoptar otras medidas de garantía del cumplimiento adecuadas (artículo 12, apartado 6). Todas estas medidas deben adoptarse de manera no discriminatoria y proporcionada.

En el anexo II del documento de trabajo de los servicios de la Comisión puede obtenerse una visión general de las medidas adoptadas por los Estados miembros en virtud del artículo 12. Aunque, de acuerdo con las respuestas al cuestionario enviado al Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores, las normas sobre responsabilidad parecen no utilizarse con frecuencia en la práctica, varios Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Alemania, Finlandia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Francia) indicaron que la introducción de estas normas ha contribuido a aumentar la protección efectiva de los derechos de los trabajadores en las cadenas de subcontratación. Los empleadores, de forma general, consideran que la introducción de la responsabilidad en la subcontratación o las medidas alternativas no ha aumentado la protección efectiva de los derechos de los trabajadores en las cadenas de subcontratación. Los sindicatos consideran que cuando los Estados miembros han mantenido o introducido la plena responsabilidad en la subcontratación y la limitación en toda la cadena de subcontratación, se ha producido una repercusión positiva en la protección de los trabajadores desplazados en la cadena.

3.9.1. Requisito mínimo que cubre al sector de la construcción

Todos los Estados miembros (a excepción de Dinamarca y Finlandia, que han adoptado otras medidas de garantía del cumplimiento adecuadas de conformidad con el artículo 12, apartado 6) han

implementado el requisito mínimo de hacer generalmente responsables a los contratistas directos («primer nivel») en el sector de la construcción en caso de que el empleador (subcontratista) no pague los salarios correspondientes al menos a las cuantías de salario mínimo y las cotizaciones a la seguridad social aplicables.

Nueve Estados miembros (Croacia, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Polonia, Rumanía, Reino Unido y Suecia) limitan esta responsabilidad al sector de la construcción. Todos los demás Estados miembros extienden el régimen de responsabilidad en la subcontratación a otros sectores. Once Estados miembros (Alemania, Eslovaquia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal) han decidido extender el régimen a todos los sectores de la economía.

3.9.2. Aplicación más amplia en términos de alcance y variedad

Si bien la mayor parte de los Estados miembros limita la responsabilidad al contratista directo, diez Estados miembros (Alemania, Austria, Eslovenia, España, Grecia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia) prevén la posibilidad de reclamar pagos pendientes también a las partes que no mantienen una relación contractual directa con el empleador que realiza los desplazamientos. Sin embargo, en Austria esto se aplica solo cuando el uso de varios niveles tenía el propósito de eludir las obligaciones legales, y Lituania y Suecia han restringido la responsabilidad al contratista principal del proyecto de construcción.

Más comúnmente, los trabajadores tienen derecho a reclamar sus salarios totales (es decir, también los salarios estipulados en el contrato que sean superiores al salario mínimo) o al menos una indemnización por trabajar horas extraordinarias al contratista. El primer caso se aplica en trece Estados miembros (Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia y Suecia), el segundo en tres (Chequia, Croacia y Eslovaquia). Francia también incluye el suministro de vivienda por parte del empleador, y Luxemburgo ha extendido la responsabilidad a todas las reclamaciones monetarias derivadas de la relación laboral con respecto al trabajo realizado en el marco de la prestación de servicios del empleador al contratista.

Al mismo tiempo, todos los países, a excepción de Austria, limitan la responsabilidad del contratista al monto estipulado en el contrato celebrado con el subcontratista.

3.9.3. Diligencia debida

La Directiva permite introducir una excepción por la cual los contratistas que cumplan normas específicas de «diligencia debida» con respecto a su subcontratista están exentos de toda responsabilidad (artículo 12, apartado 5).

Dieciséis Estados miembros han introducido la opción de una defensa por diligencia debida. En la mayoría de los casos, esto adopta la forma de una evaluación general de la diligencia del contratista en el caso particular (Chequia, Chipre, Estonia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Polonia y Reino Unido).

Doce Estados miembros (Austria, Bélgica, Chequia, Croacia, Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia y Rumanía) tienen criterios explícitos para las obligaciones del contratista de controlar o promover el cumplimiento por parte del subcontratista estipulados en la ley, en los cuales el grado de detalle varía de una indicación muy general en Polonia a una amplia enumeración de los criterios en Croacia. La legislación italiana prevé una diligencia debida solo para el sector del transporte por carretera.

3.9.4. Otras medidas de garantía del cumplimiento adecuadas de conformidad con el artículo 12, apartado 6

Tal como se indicó anteriormente, Dinamarca y Finlandia son los únicos países que no introdujeron regímenes de responsabilidad en la subcontratación. En Dinamarca, el régimen alternativo para transponer el artículo 12, apartado 6, se basa en la creación de un Fondo del Mercado Laboral para Trabajadores Desplazados, por medio del cual, si los trabajadores desplazados a Dinamarca y cubiertos por un convenio colectivo danés tienen problemas para recibir su salario del empleador, el trabajador puede obtener el pago del salario pendiente del fondo antes mencionado. Si el fondo ha pagado salarios a los trabajadores desplazados tal como se mencionó anteriormente, el empleador y el destinatario del servicio danés deben pagar una contribución extraordinaria al fondo. El fondo procurará recuperar el salario que pagó a los trabajadores de su empleador en el país de origen. El fondo está financiado por las contribuciones de todos los empleadores (daneses y extranjeros) que prestan servicios en Dinamarca.

En Finlandia, el trabajador desplazado que no recibe el salario mínimo puede poner este hecho en conocimiento del constructor o del contratista general. Este, en cuanto reciba la notificación, pedirá inmediatamente a la empresa que desplaza trabajadores que presente un informe sobre los salarios abonados al trabajador desplazado. El constructor o el contratista general enviará sin demora al trabajador desplazado la petición de información y el informe que haya presentado por la empresa que desplaza trabajadores. A petición del trabajador, la petición de información y el informe se remitirán inmediatamente a la autoridad para la seguridad y la salud en el trabajo. El constructor o el contratista general conservará la petición de información y el informe durante los dos años siguientes a la finalización de la obra. El incumplimiento de estas obligaciones puede dar lugar a una sanción, pero no a la responsabilidad del contratista por las reclamaciones de salarios pendientes.

3.9.5. Aplicación de las disposiciones sobre responsabilidad solo a los prestadores de servicios transfronterizos

Los Estados miembros no podrán establecer un sistema de responsabilidad en la subcontratación que se aplique únicamente a los proveedores de servicios transfronterizos, ya que ello supondría una discriminación directa de dichos proveedores. Dicho sistema podría disuadir a los clientes finales de los consumidores y a los contratistas de contratar o subcontratar con empresas establecidas en otros Estados miembros.

Dieciséis Estados miembros (Austria, Bulgaria, Chequia, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía y Reino Unido) parecen aplicar disposiciones de responsabilidad en la subcontratación únicamente a prestadores de servicios extranjeros, mientras que otros aplican dichas disposiciones, u otras comparables, por igual a los prestadores de servicios nacionales y a los extranjeros.

Además, la legislación nacional relativa a las normas sobre responsabilidad en Austria, Estonia, Hungría e Italia parece aplicarse a cualquier situación (no solo a la subcontratación) en la que un empleador participe en un contrato con un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro.

3.10. Ejecución transfronteriza de las sanciones y multas administrativas (capítulo VI)

Los artículos 13 a 19 de la Directiva se refieren a la ejecución transfronteriza de las sanciones y multas administrativas. En particular, estas disposiciones establecen que la resolución de la autoridad competente de un Estado miembro de imponer una sanción a un prestador de servicios debe ser notificada al destinatario y cobrada por la autoridad competente del Estado miembro en el que el prestador se encuentre en ese momento.

La mayor parte de los países ha transpuesto explícitamente los artículos 13 a 19. Por vía de excepción, Alemania, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido informan el cumplimiento a través de la práctica de las autoridades, en vez de a través de nuevas disposiciones jurídicas. Se ha realizado una transposición parcial en los Países Bajos (no hay una transposición de los artículos 13, 14 y 18) y en Eslovenia (no se ha transpuesto el artículo 18).

Estadísticas del Sistema de Información del Mercado Interior sobre el uso del capítulo VI

Solo unos pocos Estados miembros (Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Italia, Países Bajos, Rumanía y Suecia) han hecho uso de la cooperación administrativa en el marco de la ejecución transfronteriza de las sanciones y multas administrativas como autoridad peticionaria, es decir, enviando una petición a otro Estado miembro a fin de notificar o cobrar una sanción o multa.

La situación es distinta cuando analizamos cuántos Estados miembros (Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Rumanía) han sido abordados como autoridad receptora, es decir, se les ha enviado una petición de notificación o cobro de una sanción o multa.

En general, los Estados miembros que respondieron al cuestionario del Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores consideran eficaz la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior en este ámbito. Se han señalado algunos problemas prácticos en relación con el reconocimiento de las sanciones y multas en otros Estados miembros y con los motivos por los que se deniega la ejecución de una petición de sanción o multa. Estas cuestiones están siendo debatidas por los expertos de los Estados miembros que forman parte del Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores. Algunos Estados miembros indicaron un aumento de la carga de trabajo debido a las peticiones.

Las estadísticas del Sistema de Información del Mercado Interior muestran que el uso de la cooperación administrativa para la ejecución transfronteriza de sanciones y multas pecuniarias y administrativas es bajo.

En 2018, se enviaron a través del Sistema de Información del Mercado Interior 568 peticiones de notificación de una resolución en la que se imponía una sanción o multa administrativa y 201 peticiones de cobro de una sanción o multa de este tipo. Austria envió el mayor número de peticiones de notificación de una resolución (550), así como el mayor número de peticiones de cobro de una sanción o multa (192).

Eslovenia recibió la mayor cantidad de peticiones de notificación de una resolución (190), seguido por Chequia (90), Rumanía (67) y Hungría (51). Eslovenia también recibió el mayor número de peticiones de cobro de una sanción o multa (69) seguido por Hungría (44) y Chequia (21).

Véase el anexo III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión para obtener una visión general de las estadísticas.

3.11. Sanciones

De conformidad con el artículo 20 de la Directiva, los Estados miembros deben determinar un régimen de sanciones aplicable en caso de infracción de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a la Directiva. Las sanciones establecidas serán efectivas, proporcionadas y disuasorias.

3.11.1. Sanciones por incumplimiento de las obligaciones administrativas relacionadas con el desplazamiento de trabajadores

Todos los Estados miembros han implementado un sistema de sanciones aplicable en caso de infracciones administrativas.

Austria, Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo y Malta han definido el posible abanico de sanciones pecuniarias que deben aplicarse por trabajador. Una comparación de la multa máxima por trabajador muestra que esta oscila entre 1 165 EUR en Malta y 10 000 EUR en Austria y Finlandia.

De manera alternativa o adicional, Alemania, Bélgica, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Rumanía definen el abanico o al menos el umbral máximo de las sanciones aplicables por empleador, independientemente del número de trabajadores afectados. El monto máximo de estas multas oscila entre 240 EUR en Lituania y 48 000 EUR en Bélgica.

En Austria, Bulgaria, Dinamarca, España, Francia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Países Bajos una infracción reiterada conlleva una sanción adicional. Como resultado, la multa por trabajador puede aumentar a 20 000 EUR en Austria, y una suspensión de actividades también está prevista en Austria y en España (para empresas de trabajo temporal). Asimismo, hay circunstancias definidas en las cuales el umbral máximo aplicable puede aumentar aún más y alcanzar los 40 000 EUR por trabajador en Austria en caso de infracciones repetidas que afecten a más de tres trabajadores. Por último, tres países (Austria, Bulgaria y Croacia) prevén una sanción para la persona (gestor) implicada en la infracción.

3.11.2. Sanciones por vulneración de los derechos de los trabajadores desplazados

La mayor parte de los Estados miembros estipula sanciones aplicables en caso de incumplimiento por parte de un empleador de las obligaciones con respecto a sus trabajadores impuestas por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.

Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Francia, Grecia, Hungría, Letonia, Luxemburgo y Malta tienen en cuenta el número de trabajadores afectados en este caso. La multa máxima oscila entre 1 165 EUR en Malta y 50 000 EUR (por denegar una prima por trabajo en días festivos) en Luxemburgo.

Bélgica, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal (excepto en algunos casos), Reino Unido y Rumanía han establecido un sistema en el que la sanción que debe imponerse al empleador no depende del número de trabajadores afectados. Las multas máximas previstas en estos sistemas oscilan entre 300 EUR en Lituania y 500 000 EUR en Alemania.

La infracción reiterada y otras circunstancias calificadas dan lugar a sanciones más elevadas en Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Francia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania y Reino Unido, o deben tenerse en cuenta al determinar el monto de la sanción específica, como es el caso de Alemania. En tales circunstancias, la multa máxima por trabajador puede alcanzar los 40 000 EUR en Austria, y la multa total más elevada posible para una empresa en Bélgica es de 96 000 EUR. Las sanciones no monetarias en casos graves incluyen el pena privativa de libertad en Chipre y Grecia, la suspensión de las actividades en Francia y la inclusión del empleador en un régimen de «denuncia pública» en el Reino Unido. Por último, Austria, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia y Eslovenia también imponen multas a las personas involucradas en la infracción, tales como los gestores.

Los criterios para decidir el monto de las multas suelen ser los mismos que aquellos a los que se hace referencia en el capítulo 3.11.1.

3.11.3. Otras medidas

En Austria, la legislación nacional prevé la posibilidad de prohibir al empleador llevar a cabo el trabajo. Asimismo, la legislación nacional prevé un «depósito de garantía» y una «congelación de los pagos», los cuales pueden imponerse en caso de sospecha de incumplimiento de alguna norma aplicable por parte del empleador.

Evaluación general

Los representantes de los empleadores han señalado que las sanciones y el importe de las multas por el incumplimiento de los requisitos administrativos en algunos Estados miembros son desproporcionados. Además de las multas, también se utilizan acciones de cesación, mediante las cuales se niega a los trabajadores desplazados acceso a su lugar de trabajo y, por consiguiente, se obstaculiza la prestación del servicio. De acuerdo con los sindicatos, las sanciones, penas y multas demasiado frecuentes no son lo suficientemente eficaces ni disuasorias. Afirman que la ventaja para la empresa de no respetar las normas puede ser muy grande y el riesgo de ser identificada y multada suele ser bajo.

Al introducir el sistema de declaración, muchos Estados miembros introdujeron sanciones por el incumplimiento de este requisito administrativo. En ocasiones, las multas son tan cuantiosas como las sanciones por vulneración de los derechos de los trabajadores. En algunos casos, las multas se calculan sobre la base del número de trabajadores desplazados afectados y tienen en cuenta infracciones anteriores, lo cual puede dar lugar a multas elevadas.

A pesar de que la Directiva aún no era aplicable *ratione temporis* al caso, merece la pena mencionar una sentencia del 13 de noviembre de 2018, en el asunto C-33/17, *Čepelnik*¹¹, en la que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sostuvo que el artículo 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual las autoridades competentes pueden exigir al dueño de una obra establecido en ese Estado miembro que retenga el pago al contratista establecido en otro Estado miembro. Además, también se opone a una obligación de constituir una fianza por el importe del precio de la obra pendiente de pago para garantizar el cobro de la multa que podría imponerse a ese contratista en caso de que se demostrase que se produjo una infracción del Derecho del trabajo del primer Estado miembro.

La proporcionalidad de las sanciones prevista por la legislación austriaca también es fundamental en el asunto C-64/18, *Maksimovic*¹².

4. DATOS RELACIONADOS CON EL PROCESO DE DESPLAZAMIENTO

La disponibilidad de datos fiables y exhaustivos sobre el proceso de desplazamiento aún presenta algunas deficiencias a pesar de que la implementación de la Directiva está aportando algunas mejoras.

La principal fuente de información comparable sobre el número de desplazamientos y de trabajadores desplazados es el denominado «documento portátil A1» en el ámbito de la coordinación de la seguridad social. Este formulario lo facilita el Estado miembro competente a petición del empleador o de la persona interesada y establece la presunción de que el titular está debidamente afiliado al sistema de seguridad social del Estado miembro que ha emitido el certificado. Corresponde a las administraciones de la seguridad social recopilar datos nacionales con respecto a los documentos

¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de noviembre de 2018, en el asunto C-33/17, *Čepelnik d.o.o. y Michael Vavti*, ECLI:EU:C:2018:896.

¹² Sentencia del Tribunal de Justicia, de 12 de septiembre de 2019, en el asunto C-64/18, *Maksimovic* (asuntos acumulados C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18), ECLI:EU:C:2019:723.

emitidos y recibidos, y comunicarlos a la Comisión, quien prepara un informe comparativo anual en el marco de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social.

Los datos recopilados a través de este proceso tienen la ventaja de ser fiables y comparables en todos los Estados miembros. Sin embargo, presentan algunas limitaciones. En primer lugar, el hecho de que los datos estén basados en la definición de desplazamiento según las normas de coordinación de la seguridad social crea algunas divergencias con las definiciones establecidas por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Este es particularmente el caso de la inclusión de los trabajadores por cuenta propia y de las personas activas en dos o más Estados miembros en el recuento total y de la falta de datos relacionados con los desplazamientos con una duración de más de dos años, que están incluidos en el documento portátil A1. En segundo lugar, el cumplimiento real de las normas de coordinación de la seguridad social puede afectar a la idoneidad de los datos relativos a los desplazamientos de corta duración, repentinos y reiterados. Por último, existen algunas lagunas en la exhaustividad de la información sobre los trabajadores desplazados recibidos, especialmente con respecto al país de destino de los trabajadores desplazados a dos o más Estados miembros, que los Estados miembros no han de recoger en el proceso de recopilación de datos en el ámbito de la coordinación de la seguridad social.

Como puede verse en el capítulo 3.6.1, todos los Estados miembros (a excepción del Reino Unido) han introducido la obligación de presentar una declaración simple y, por consiguiente, ahora es posible complementar los datos sobre la base del formulario del Documento portátil A1 con información relacionada con las declaraciones de desplazamientos.

En 2018, se recopilaron por primera vez estos datos a través de un cuestionario, que se envió al Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores. En el informe se presentan los resultados de la recopilación de datos sobre el número de trabajadores desplazados registrados en los sistemas de declaración de los Estados miembros de acogida en 2017. Este informe puede consultarse en el anexo IV del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

Estas dos fuentes de recopilación de datos tienen el potencial de complementarse entre sí y de permitir contar con información más precisa, en particular, sobre el número de trabajadores desplazados y de desplazamientos en los Estados miembros de acogida, los sectores de actividad en los que trabajan y la duración media del período de desplazamiento.

5. ACUERDOS BILATERALES

De acuerdo con las respuestas al cuestionario enviado al Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores, la mayor parte de los Estados miembros (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Países Bajos y Rumanía) mantiene acuerdos bilaterales o declaraciones conjuntas con otros Estados miembros que cubren el ámbito del desplazamiento de trabajadores con respecto a la cooperación administrativa entre distintas autoridades. La mayor parte de estos Estados miembros ha indicado que hace uso de estos acuerdos en vez del Sistema de Información del Mercado Interior o hacerlo de manera adicional, y esto se debe a diversos motivos. Según las respuestas de los Estados miembros, en Croacia y en los Países Bajos el contacto se establece primero de forma bilateral para recopilar más información y después se utiliza el Sistema de Información del Mercado Interior para los intercambios. En Estonia se considera que el intercambio de información es más rápido por vía telefónica o por correo electrónico.

Sin embargo, también hay un gran número de Estados miembros (Alemania, Chequia, Chipre, Eslovaquia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Portugal y Suecia) que solo utilizan el Sistema de Información del Mercado Interior para la cooperación administrativa, por considerarlo más práctico o en ausencia de acuerdos bilaterales aplicables.

6. POSIBLES MODIFICACIONES Y OTRAS MEJORAS

El artículo 24, apartado 1, de la Directiva establece que la Comisión, mientras revisa la aplicación y la implementación de la Directiva, también propondrá, en su caso, las enmiendas y modificaciones necesarias. Asimismo, el artículo 24, apartado 2, de la Directiva indica la posibilidad de realizar enmiendas expresamente en dos casos. En primer lugar, en lo tocante a los elementos fácticos establecidos en el artículo 4, apartados 2 y 3, relativos a la evaluación global para determinar si una empresa realiza verdaderamente actividades sustantivas en el Estado miembro de establecimiento y si un trabajador desplazado realiza temporalmente su labor en un Estado miembro distinto de aquel en el que normalmente trabaja. En relación con estas dos listas, pueden definirse elementos nuevos. En segundo lugar, en cuanto a la posibilidad de ajustar los plazos establecidos en el artículo 6, apartado 6, con el objetivo de reducirlos.

Con respecto a las listas de elementos fácticos del artículo 4, apartados 2 y 3, algunos Estados miembros indicaron, en términos generales, en sus respuestas al cuestionario que consideraban adecuadas estas listas, y algunos Estados miembros sugirieron agregar al artículo 4, apartado 2, por ejemplo, información relacionada con el volumen de negocios, la dirección del domicilio social o el gestor personal de la empresa, el pago de las contribuciones a la seguridad social y el impuesto sobre sociedades, la legislación o convenio colectivo aplicable y la empresa que dirige y supervisa al trabajador, define las horas extraordinarias y fija el horario de trabajo. Sin embargo, estas cuestiones ya están cubiertas por el artículo 4 (o cuestiones relacionadas con este artículo en el Sistema de Información del Mercado Interior), el artículo 9, apartado 1, o podrían entrar en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 2, si los Estados miembros desean hacer uso de ellas. Además, cabe señalar que las listas de elementos del artículo 4 no son exhaustivas. Los Estados miembros pueden definir elementos distintos o adicionales en su legislación nacional que transpone la Directiva, tal como lo han hecho algunos.

Por consiguiente, la Comisión no considera necesario proponer enmiendas al artículo 4 en esta fase.

Con respecto a los plazos establecidos en el artículo 6, apartado 6, para proporcionar la información solicitada en el Sistema de Información del Mercado Interior, en sus respuestas al cuestionario ningún Estado miembro sugirió que se acortaran. Las estadísticas del Sistema de Información del Mercado Interior muestran que alrededor de dos terceras partes de las peticiones reciben respuesta dentro de los plazos.

Por todo lo expuesto, la Comisión no considera útil modificar el artículo 6, apartado 6, en esta fase. Para seguir reforzando la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, la Comisión adoptará medidas para promover y facilitar la cooperación administrativa, en particular a través de la Autoridad Laboral Europea.

Existen algunos ámbitos que distintas partes interesadas han comunicado a la Comisión y que podrían requerir mejoras. Estos abarcan la simplificación de los sistemas de control administrativo, por ejemplo, mediante la introducción de un sistema de declaración único a nivel de la UE o un modelo común para sitios web. Estas cuestiones podrían solucionarse a través del trabajo conjunto del Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores o en el marco de la Autoridad Laboral Europea, una vez que entre en funcionamiento y, por consiguiente, no requieren la modificación de la Directiva.

En vista de lo anterior y teniendo en cuenta el breve período en que la Directiva ha estado en vigor y el hecho de que no se indicaron problemas adicionales que necesitasen enmiendas a la Directiva, la Comisión no considera necesario proponer ninguna modificación a la Directiva en esta fase.

7. CONCLUSIONES

Las normas aplicables a los desplazamientos se han debatido a escala de la Unión durante los últimos cinco años. En mayo de 2014, el Parlamento Europeo y el Consejo llegaron a un acuerdo con respecto a la Directiva 2014/67/UE relativa a la garantía de cumplimiento («la Directiva»), que establece un marco común de disposiciones, medidas y mecanismos de control necesarios para una mejor y más uniforme implementación, aplicación y garantía de cumplimiento en la práctica de la Directiva 96/71/CE.

Tras una propuesta de la Comisión en marzo de 2016, el Parlamento Europeo y el Consejo llegaron a un acuerdo en julio de 2018 con respecto a la Directiva 2018/957/UE que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores con vistas a proteger mejor los derechos de los trabajadores y garantizar una competencia leal para los prestadores de servicios. Las modificaciones introducidas por la Directiva 2018/957 se aplicarán únicamente a partir del 30 de julio de 2020.

La Comisión trabajó estrechamente con todos los agentes pertinentes de los Estados miembros y los interlocutores sociales en la preparación para la implementación de las nuevas normas. Esta labor con respecto a la Directiva 2018/957/UE aún está en curso.

En la actualidad, la Comisión señala que la transposición de la Directiva por parte de todos los Estados miembros ha mejorado la garantía de cumplimiento de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores en los Estados miembros, en particular mediante la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior. Con la introducción de requisitos administrativos y medidas de control, los Estados miembros están en mejores condiciones para supervisar el cumplimiento de las normas y garantizar que se respeten los derechos de los trabajadores desplazados.

La Comisión continuará trabajando con los Estados miembros para garantizar que la Directiva siga transponiéndose y aplicándose correctamente, especialmente en lo relativo a los requisitos administrativos, las medidas de control y la responsabilidad en la subcontratación.

Asimismo, con vistas a garantizar una mayor coherencia en la interpretación y la aplicación de las normas sobre desplazamiento en toda la UE, la Comisión también ha publicado un documento de orientación, previa consulta a los representantes de los Estados miembros y las organizaciones europeas de interlocutores sociales. El documento tiene como objetivo ayudar a los empleadores, trabajadores y autoridades nacionales a comprender las normas sobre el desplazamiento de trabajadores. Se actualizará periódicamente a fin de tener en cuenta los nuevos avances. Así sucederá, en particular, por lo que se refiere a la aplicación de las normas sobre desplazamiento a los trabajadores móviles del transporte internacional para integrar la jurisdicción del Tribunal¹³ y los cambios en el marco jurídico¹⁴.

La Comisión también continuará prestando apoyo, junto con la Autoridad Laboral Europea, en cuanto entre en funcionamiento, a todos los agentes implicados. En particular, fomentará la cooperación entre las autoridades responsables de la cooperación administrativa y la asistencia mutua a fin de garantizar sinergias entre todos los servicios de información y de asistencia, así como de facilitar el cumplimiento de los requisitos administrativos y apoyar los procedimientos de ejecución transfronteriza de sanciones y multas.

¹³ En particular en los asuntos acumulados C-370/17 y C-37/18 y en los asuntos C-16/18 y C-815/18.

¹⁴ Véase la propuesta de *lex specialis* para los trabajadores del transporte por carretera internacional, documento COM(2017) 278, y la propuesta de Reglamento para actualizar las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social, COM(2016) 815.