



Bruselas, 2.4.2020
COM(2020) 129 final

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

**sobre la aplicación de la Decisión (UE) 2016/344, relativa a la creación de una
plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo
no declarado**

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo no declarado, entendido como cualquier actividad retribuida que sea legal en cuanto a su naturaleza pero que no sea declarada a las autoridades públicas¹, puede adoptar distintas formas, que van desde una falta total de documentación hasta la declaración insuficiente de horas, los sueldos en mano y el falso trabajo por cuenta propia. El trabajo no declarado expone a los trabajadores a una multitud de riesgos y socava las finanzas públicas y la cohesión social en general. En un mercado laboral en rápida transformación y cada vez más móvil, fomenta el dumping social y distorsiona la competencia leal dentro de los Estados miembros y entre ellos. En promedio, se estima que el trabajo no declarado representa alrededor del 14,3 % del valor añadido bruto (VAB) del sector privado en la Unión, con grandes variaciones entre Estados miembros². Una encuesta Eurobarómetro reciente muestra que aproximadamente uno de cada diez europeos (10 %) afirma haber adquirido bienes o servicios durante el año anterior que creen que implicaron trabajo no declarado. El 3 % señala que ellos mismos han llevado a cabo actividades no declaradas en los últimos doce meses, y un tercio conoce a alguien que lo ha hecho³.

La lucha contra el trabajo no declarado requiere un enfoque holístico que combine políticas de diversos ámbitos (tales como el Derecho laboral, la seguridad social y la fiscalidad) y su aplicación a través de medidas disuasorias (por ejemplo, inspecciones y sanciones) y preventivas (mejor información, por ejemplo). Existen importantes diferencias en la eficacia de las medidas de actuación entre los distintos Estados miembros. Además, si bien la lucha contra el trabajo no declarado recae sobre todo en las autoridades nacionales, este constante desafío tiene una dimensión transfronteriza importante.

La Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado se puso en marcha en 2016, con el fin de reforzar la cooperación entre los Estados miembros en materia de lucha contra el trabajo no declarado, en el marco de la Decisión (UE) 2016/344⁴. En un contexto en el que la cooperación transfronteriza solía ser principalmente *ad hoc*, la Plataforma ha actuado como catalizador del cambio. Ha reunido a autoridades de los Estados miembros responsables de la garantía de cumplimiento y a interlocutores sociales en una red única, para que aprendan unos de otros y actúen de manera conjunta, a fin de contribuir al logro de un mercado laboral europeo más justo. De este modo, también ha contribuido a la consecución de los objetivos del pilar europeo de derechos sociales.

En el ámbito de la movilidad laboral, la creación de la Autoridad Laboral Europea⁵ (ALE) en 2019 ha sido un acontecimiento reciente importante, que garantizará el cumplimiento de las normas de la Unión en materia de movilidad laboral de forma justa, sencilla y eficaz. El Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, prevé la integración de la Plataforma en la ALE como grupo de trabajo permanente, lo cual probablemente tendrá lugar en 2021⁶. Esto permitirá que las actividades de la Plataforma en el ámbito de la lucha contra el trabajo no declarado se beneficien de la perspectiva más amplia de garantía de cumplimiento y prevención de la ALE y desarrollen sinergias con otras tareas de esta, como el suministro de información, las inspecciones conjuntas y concertadas y el desarrollo de capacidades. La puesta en marcha el 2 de marzo de 2020 de la primera campaña en favor del trabajo declarado, #EU4FairWork, con la participación de la ALE, es un paso importante al respecto.

¹ Comunicación de la Comisión «Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado», COM(2007) 628.

² Williams, C.C.; Horodnic, I.A.; Bejakovic, P.; Mikulic, D.; Franic, J., y Kedir, A.: *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)* [«Una evaluación del volumen del trabajo no declarado en la Unión Europea y sus determinantes estructurales: estimaciones basadas en el método de los insumos del factor trabajo», documento en inglés], 2017.

³ Encuesta Eurobarómetro especial 498, Trabajo no declarado en la Unión Europea, septiembre de 2019.

⁴ Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativa a la creación de una Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado

⁵ <https://ela.europa.eu/index.html>

⁶ Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344.

El presente informe sobre la aplicación y el valor añadido de la Decisión (UE) 2016/344 examina los avances logrados con respecto a su aplicación, basándose en el informe bienal de la Plataforma adoptado en 2018⁷. De conformidad con el artículo 12 de la Decisión, evalúa en qué medida ha conseguido la Plataforma los objetivos establecidos en el artículo 4, ha cumplido con su cometido establecido en el artículo 5, ha realizado las actividades previstas en el artículo 6 y ha abordado las prioridades indicadas en su programa de trabajo. El informe integra los resultados de una encuesta específica realizada entre los miembros de la Plataforma en 2019, así como la supervisión permanente de las actividades de la Plataforma.

Breve presentación de la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado

La Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado (en lo sucesivo, «la Plataforma») se creó en 2016 para reforzar la cooperación entre los Estados miembros, a raíz de la Resolución del Consejo de 2003 y la Comunicación de la Comisión de 2007 sobre la lucha contra el trabajo no declarado⁸.

Su objetivo es contribuir a reforzar la eficacia de las actuaciones nacionales y de la Unión mediante: a) el refuerzo de la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros y demás agentes involucrados; b) la mejora de la capacidad de las distintas autoridades y agentes competentes de los Estados miembros para luchar contra el trabajo no declarado respecto de los aspectos transfronterizos; y c) el aumento de la concienciación de la opinión pública sobre las cuestiones relacionadas con el trabajo no declarado, así como el estímulo a los Estados miembros para que redoblen sus esfuerzos (artículo 4, «Objetivos»). Estos objetivos deben alcanzarse mediante; a) el intercambio de mejores prácticas y de información; b) el desarrollo de pericia y análisis; c) el fomento y la facilitación de enfoques innovadores de cara a una cooperación transfronteriza eficaz y eficiente y la evaluación de las experiencias; d) la contribución a una comprensión transversal de las cuestiones relacionadas con el trabajo no declarado (artículo 5, «Cometido»).

La Plataforma reúne a más de cincuenta partes interesadas. Los miembros son representantes de alto nivel de ministerios y autoridades responsables de la garantía de cumplimiento (inspecciones de trabajo y autoridades tributarias y de seguridad social), así como interlocutores sociales intersectoriales. Actúan como un punto de contacto único, sirven de enlace con las partes interesadas nacionales y difunden los resultados del aprendizaje. Los observadores son catorce organizaciones de interlocutores sociales de sectores clave, así como la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Noruega e Islandia en calidad de miembros del Espacio Económico Europeo. La Mesa, que consta de un presidente procedente de la Comisión y de dos copresidentes elegidos entre los representantes de alto nivel, dirige el trabajo de la Plataforma y proporciona la dirección estratégica con el apoyo de la Secretaría, que tiene su base en la Comisión. La Plataforma se reúne en sesión plenaria dos veces al año.

La Plataforma cuenta con el apoyo de un presupuesto anual de 1,35 millones EUR en el marco del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI). Además, cinco proyectos de cooperación transfronteriza en materia de lucha contra el trabajo no declarado han recibido financiación (a través del EaSI), a través de una serie de convocatorias de propuestas, por un importe de 1,67 millones EUR, contribuyendo así a la consecución de los objetivos de la Plataforma.

⁷ Informe bienal <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=es>

⁸ Resolución del Consejo sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular (2003/C 260/01) y Comunicación de la Comisión Europea «Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado» [COM(2007) 628]

2. AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DEL COMETIDO Y LA EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PLATAFORMA

Tras la adopción del programa de trabajo inicial de la Plataforma en mayo de 2016, las actividades comenzaron sin contratiempos. Desde entonces, se ha realizado un promedio de quince actividades anuales y reunido a más de mil cuatrocientas cincuenta partes interesadas para aprender juntos y cooperar en cuestiones que van desde enfoques de actuación prometedores hasta estructuras organizativas y actuaciones transfronterizas.

El presente apartado informa sobre dichas actividades y sobre cómo han contribuido a la ejecución del cometido de la Plataforma (artículo 5). Se estructura en función del modo en que la Plataforma ha abordado las tres prioridades estratégicas establecidas en sus programas de trabajo para 2017-2018 y 2019-2020⁹, a saber, 1) cooperación y acción conjunta; 2) aprendizaje mutuo; y 3) aumento de conocimientos, y lo pone de relieve.

Visión general de las actividades de la Plataforma desde 2016¹⁰



Según la encuesta de 2019¹¹, la mayoría de los miembros y observadores de la Plataforma (84 %) coinciden en que esta ha logrado buenos o muy buenos avances hacia la consecución de su cometido. Algunas de las actividades principales que han contribuido a ello son las siguientes: seminarios (84 %), talleres de revisión temática (74 %), grupos de trabajo (68 %) y visitas de aprendizaje del personal (45 %).

2.1. Cooperación y acción conjunta

En el período comprendido entre su comienzo en 2016 y el final de 2019, la Plataforma organizó **treinta y una visitas del personal y actividades conjuntas** en catorce países, cuyos gastos de viaje y alojamiento se cubrieron a través del contrato de apoyo a la Plataforma. Tales visitas y actividades sirvieron específicamente para apoyar las inspecciones conjuntas realizadas en un país con la

⁹ Los programas de trabajo para 2017-2018 y 2019-2020 pueden consultarse en los siguientes enlaces:

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=es>

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=es>

¹⁰ Las cifras abarcan las actividades hasta el final de 2019

¹¹ En total, treinta y un miembros y observadores de la Plataforma respondieron a la encuesta de satisfacción y aceptación de 2019: veintisiete miembros de la Plataforma en representación de su Estado miembro, un observador y tres representantes de interlocutores sociales.

participación de otras autoridades nacionales (42 %), sobre todo en el sector de la construcción y en el agrícola. Otros tipos de visitas (por ejemplo, intercambio de aprendizaje, capacitación o actividades conjuntas) ayudaron a los miembros a desarrollar conocimientos más profundos sobre un tema, una práctica o un proceso mediante experiencia de aprendizaje práctica y de primera mano. Estas abordaron, en particular, cuestiones relacionadas con las estructuras organizativas de los organismos responsables de la garantía de cumplimiento; la evaluación de riesgos, la minería y el análisis de datos; los sistemas de información; las bases de datos y las herramientas en línea para el intercambio de información; y el desplazamiento fraudulento de trabajadores. Alrededor de la mitad de los participantes en la encuesta de 2019 consideran las visitas de aprendizaje del personal como una de las cinco actividades que más contribuyen al logro de los objetivos y el cometido de la Plataforma.

Apoyo a una inspección conjunta en el sector agrícola en España

En julio de 2019, la Inspección de Trabajo española invitó a la Inspección de Trabajo rumana, junto con la policía española y rumana, a llevar a cabo inspecciones conjuntas durante la temporada de cosecha del ajo en Albacete con el apoyo operativo de la Plataforma. Se realizaron entrevistas e inspecciones a empleadores y agentes de empleo temporal españoles, así como a intermediarios rumanos. Más de quinientos trabajadores fueron localizados e informados de sus derechos. Las investigaciones continúan y cuatro personas han sido detenidas por delitos de trata de seres humanos y explotación laboral.

Un total de siete grupos de trabajo reunieron a miembros de la Plataforma en una reflexión conjunta sobre cuestiones fundamentales a las que se enfrentan, dándoles un papel activo en la configuración de las actividades de la Plataforma. Dichos grupos han desarrollado varios resultados prácticos, como una propuesta para intensificar el intercambio de información entre las autoridades nacionales a través de un posible módulo del **Sistema de Información del Mercado Interior** sobre el trabajo no declarado, así como un glosario de términos y medidas para luchar contra el trabajo no declarado¹². Otros grupos de trabajo han elaborado el programa de trabajo de la Plataforma y respondido a las prioridades nacionales y de los interlocutores sociales. La mayoría de los miembros de la Plataforma (68 %) considera que los grupos de trabajo son una de las cinco actividades que más contribuyen a los objetivos y el cometido de la Plataforma.

Los **proyectos de asistencia mutua** se han ejecutado con éxito en Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Grecia, Letonia, Lituania y Rumanía¹³. Han brindado a los miembros la oportunidad de recibir asesoramiento de un equipo de expertos de la Plataforma en ámbitos estratégicos de las autoridades responsables de la garantía de cumplimiento. A menudo, estos proyectos surgieron de las prioridades nacionales relativas a una reforma estructural, incluidas aquellas destacadas en las recomendaciones del Semestre Europeo específicas para cada país. Un enfoque que implica la autorreflexión, el apoyo práctico de homólogos durante dos visitas y la elaboración de un plan de acción ha ayudado a realizar cambios importantes, tales como la formulación de nuevas medidas y una mayor cooperación entre los organismos responsables de la garantía de cumplimiento. Según la encuesta de 2019, esta es una de las actividades que más han contribuido al cumplimiento del cometido de la Plataforma.

Resultados de la asistencia mutua en Letonia

A raíz de una visita en el marco de un proyecto de asistencia mutua de la Plataforma en 2017, la Inspección Estatal de Trabajo letona revisó su estrategia relativa al trabajo no declarado, modernizó los objetivos estratégicos y adoptó nuevos indicadores clave de rendimiento. El resultado ha sido un cambio de orientación hacia un mayor énfasis en las medidas preventivas. Ahora la atención se

¹² Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=es>

¹³ La ayuda a Bélgica está prevista para 2020.

centra en la transformación del trabajo no declarado en trabajo declarado: el 74 % de todos los casos detectados de trabajo no declarado ha sido transformado en trabajo declarado¹⁴.

2.2. Aprendizaje mutuo

El aprendizaje mutuo y el intercambio sistemático de información han sido fundamentales para las actividades de la Plataforma, al contribuir a mejorar la eficacia de los esfuerzos para luchar contra el trabajo no declarado en toda la Unión.

En los **seminarios de la Plataforma** se han examinado cuestiones apremiantes y prácticas emergentes (por ejemplo, la prevención, los enfoques holísticos para combatir el trabajo no declarado o la sensibilización), así como los sectores clave afectados por el trabajo no declarado (por ejemplo, la construcción, la agricultura o el transporte). Las conclusiones a las que se ha llegado en estos seminarios se han registrado en documentos orientativos de aprendizaje públicamente disponibles en el sitio web de la Plataforma¹⁵.

Seis **talleres de revisión temática** (que incluyen una visita de seguimiento y la elaboración de un conjunto de herramientas para profesionales) han ayudado a los miembros a mejorar su eficiencia y a intensificar la cooperación transfronteriza a través de la profundización del aprendizaje mutuo y la resolución de problemas. Los temas seleccionados fueron: los acuerdos bilaterales y los memorandos de entendimiento; la minería de datos; la evaluación de riesgos; las actividades de divulgación a trabajadores y empresas; las acciones transfronterizas concertadas y conjuntas; así como el futuro papel y el perfil de competencias de las inspecciones de trabajo. En la encuesta de 2019, los seminarios (84 %) y los talleres de revisión temática (74 %) de la Plataforma se señalaron con frecuencia como las actividades que más contribuyen al cumplimiento del cometido de la Plataforma.

Intercambio de ideas y transformación de prácticas eficaces en Grecia

El taller de revisión temática sobre la evaluación de riesgos que tuvo lugar en España en 2018 inspiró a la Inspección de Trabajo Helénica para perfeccionar su herramienta de análisis de riesgos, con el fin de mejorar la detección de empleadores ilícitos. La Inspección de Trabajo Helénica utilizó este nuevo método de evaluación de riesgos para enviar cartas de notificación a las empresas que corren un riesgo potencial. Las cartas sobre inspecciones anunciadas dieron lugar a un aumento del 31 % del número de contratos a tiempo completo declarados en el primer mes después de su envío.

Además, en las **sesiones plenarias bianuales se asignó un día temático** para debatir un ámbito específico del trabajo no declarado y posibles enfoques de actuación. Estos incluyen las prioridades destacadas en la Decisión por la que se crea la Plataforma, como las sociedades ficticias o la protección y el intercambio de datos.

2.3. Más conocimientos

Encontrar soluciones para luchar contra el trabajo no declarado es una tarea compleja, y ampliar la base de conocimientos acerca de todos sus aspectos contribuye a la pericia de los agentes pertinentes en cuestiones específicas relacionadas con el trabajo no declarado. La Plataforma ha generado **nuevos conocimientos** sobre tipos específicos de trabajo no declarado (por ejemplo, sueldos en mano, trabajo no declarado en la economía colaborativa de plataformas o falso trabajo por cuenta propia), así como

¹⁴ Esto puede consistir, por ejemplo, en garantizar que los trabajadores no declarados obtengan un contrato de trabajo formal.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

medidas para prevenirlos y disuadirlos, con más de cien recursos de aprendizaje y ciento veinte fichas de buenas prácticas.

En general, se han publicado **catorce estudios y encuestas**, lo que contribuye a un enfoque más empírico. Dichos estudios y encuestas han sintetizado los conocimientos especializados existentes y han generado nuevos conocimientos sobre tipos específicos de trabajo no declarado, tendencias emergentes y enfoques de actuación. Por lo que respecta a las prioridades establecidas en la Decisión, el énfasis de estos estudios se ha puesto en el falso trabajo por cuenta propia, la declaración insuficiente de empleo, la protección de datos y el intercambio de información, los enfoques preventivos, la cooperación transfronteriza y la documentación de historias de intervenciones de los interlocutores sociales que han funcionado. Los estudios y encuestas realizados por la Plataforma han aprovechado las experiencias colectivas y los conocimientos técnicos para proponer soluciones basadas en pruebas. Sin embargo, solo el 32 % de los miembros de la Plataforma los sitúan entre las cinco actividades que más contribuyen a los objetivos y el cometido de la Plataforma. Se sugirió la traducción como un modo de proceder para mejorar su utilidad.

Volumen del trabajo no declarado

Es difícil estimar la magnitud del trabajo no declarado en Europa, dado que, por definición, se oculta a la vista. Como primer paso, se resumieron en fichas informativas las características del trabajo no declarado en todos los Estados miembros, así como las instituciones que participan en la lucha contra él¹⁶. Asimismo, en 2017 se realizó un estudio sobre el volumen del trabajo no declarado en Europa. Basándose en las discrepancias entre los insumos trabajo notificados por los trabajadores y por las empresas, el estudio estimó que el 9,3 % del insumo trabajo total del sector privado en la Unión es trabajo no declarado, y que este constituye el 14,3 % del valor añadido bruto (VAB) de dicho sector¹⁷. Sin embargo, existen marcadas diferencias de volumen entre los distintos Estados miembros, que van del 7 al 27 % del VAB.

2.4. Actividades de comunicación

La Plataforma ha elaborado recursos basados en pruebas sobre la mejor manera de luchar contra el trabajo no declarado. Su **biblioteca virtual**¹⁸ contiene valiosa información y prácticas generadas por el trabajo de la Plataforma. Un boletín informativo bianual, enviado tras las reuniones plenarias, proporciona información actualizada a las partes interesadas en relación con la Plataforma, sus actividades y sus miembros. Para la comunicación interna, los miembros y los observadores de la Plataforma comparten documentos y anuncian eventos en sus propios espacios de trabajo colaborativos. El 2 de marzo, la Plataforma puso en marcha #EU4FairWork, la primera campaña europea en favor del trabajo declarado.

2.5. Ámbito temático de la Plataforma: reunión de pruebas sobre una amplia variedad de temas

Durante sus primeros años de funcionamiento, la Plataforma ha consolidado los conocimientos y reunido pruebas adicionales sobre una amplia variedad de temas, que van desde enfoques de actuación hasta gestión estratégica y cooperación transfronteriza.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=es>

¹⁷ Williams, C.C.; Horodnic, I.A.; Bejakovic, P.; Mikulic, D.; Franic, J., y Kedir, A.: *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)* [«Una evaluación del volumen del trabajo no declarado en la Unión Europea y sus determinantes estructurales: estimaciones basadas en el método de los insumos del factor trabajo», documento en inglés], 2017, disponible en <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=es>

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

Algunos aspectos clave abordados a través de las actividades de aprendizaje



Sectores

- Agricultura
- Transporte
- HORECA
- Construcción



Cooperación

- Interlocutores sociales
- Acciones transfronterizas
- Intercambio de datos



Desarrollo de conocimientos

- Estimación del volumen de trabajo no declarado
- Prácticas basadas en pruebas



Desarrollo de capacidades

- Indicadores clave de rendimiento
- Enfoques holísticos
- Prevención



Innovación

- Evaluación de riesgos
- Análisis y minería de datos

Enfoques eficaces: lecciones aprendidas

Los elementos clave de los enfoques que han permitido obtener resultados, destacados en los primeros años de funcionamiento, son los siguientes:

Colaboración: La responsabilidad de la lucha contra el trabajo no declarado normalmente recae en varios departamentos de la Administración, lo cual puede ocasionar la ausencia de un enfoque coordinado. A menudo, los Estados miembros solo cuentan con los interlocutores sociales para el intercambio y la consulta mutuos. Un enfoque estratégico interinstitucional ofrece un mejor acceso a los datos y la información y ayuda a fomentar la comprensión mutua, las estrategias conjuntas y las acciones concretas.

Concentración de esfuerzos y recursos, evaluación de riesgos y análisis de datos: Algunos Estados miembros han desarrollado modelos de evaluación de riesgos que permiten que las autoridades responsables de la garantía de cumplimiento detecten los casos de trabajo no declarado que suponen un mayor riesgo. Este enfoque destina los recursos de manera eficaz y aumenta los índices de éxito de las inspecciones. El uso más eficaz de los datos es un aspecto fundamental de la evaluación de riesgos.

Combinación de enfoques disuasorios y preventivos: Existe la necesidad de desarrollar un enfoque que combine unos controles y una ejecución más eficaces una vez que se ha producido el trabajo no declarado, con medidas para evitar que se produzca en primer lugar. Los miembros de la Plataforma utilizan una serie de enfoques preventivos distintos, que incluyen incentivos tanto a la oferta como a la demanda, campañas de sensibilización (dirigidas a los empleadores, los trabajadores y el público en general) y una reforma de las instituciones para respaldar esta labor.

Enfoques holísticos que utilizan una serie de medidas simultáneamente: El uso de medidas tanto directas como indirectas constituye la manera más eficaz y eficiente de luchar contra el trabajo no declarado. Un enfoque holístico es estratégico y coordinado y utiliza una combinación de enfoques directos (por ejemplo, inspecciones de los lugares de trabajo y la vigilancia entre pares) e indirectos (por ejemplo, campañas de sensibilización e iniciativas de educación) para contribuir a la transformación del trabajo no declarado en trabajo declarado.

Según los participantes en la encuesta de 2019, en el futuro la Plataforma debería centrarse más en las iniciativas de sensibilización y creación de confianza (65 % de los encuestados), los incentivos para

trabajar de forma declarada¹⁹ (55 %) y las operaciones a nivel transfronterizo (55 %). Los encuestados no ven la necesidad de alterar sustancialmente las actividades. La atención debe seguir centrándose en actos que reúnan a los miembros para intercambiar prácticas en seminarios (74 %), talleres de revisión temática (65 %), grupos de trabajo (61 %) y visitas de aprendizaje del personal (52 %). El 48 % de los encuestados considera que el intercambio de fichas de buenas prácticas e historias de éxito debe continuar.

3. AVANCES LOGRADOS HACIA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA PLATAFORMA

En el presente apartado se examinan los avances hacia la consecución de los objetivos de la Plataforma que figuran en el artículo 4 de la Decisión.

Logros de la Plataforma: una visión general



3.1. Mejora de la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros y demás agentes involucrados a fin de luchar contra el trabajo no declarado de manera más eficaz y eficiente

Creación de una red multifacética

La Plataforma ha reunido a más de cincuenta partes interesadas en una red única, en un contexto en el que la responsabilidad de la lucha contra el trabajo no declarado suele compartirse entre distintos organismos y la participación de los interlocutores sociales es desigual. Antes de la Plataforma, los ejemplos de cooperación a nivel de la Unión eran pocos y, en su mayoría, *ad hoc* (por ejemplo, a través del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo, el Comité de Expertos sobre Desplazamiento de Trabajadores y el Comité de Empleo, cuyo objetivo prioritario no es la lucha contra el trabajo no declarado), con poco intercambio de conocimientos y escasa cooperación.

La Plataforma ha **ampliado las redes existentes y reforzado la cooperación** para luchar contra el trabajo no declarado, tanto dentro de los países como más allá de las fronteras. Casi todos los participantes en la encuesta de 2019 (94 %) afirmaron que sus actividades habían contribuido a ampliar las redes y contactos de sus organizaciones. La mayoría (68 %) coincide en que la Plataforma

¹⁹ Tales incentivos cubren una amplia gama de medidas, como son, por ejemplo, las inspecciones consultivas, los servicios de formalización y la reducción focalizada del IVA en los sectores en riesgo.

también ha contribuido a mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros y demás agentes involucrados.

En general, los miembros y los observadores se han mostrado activos y todos han participado en actividades. Sin embargo, ha habido diferentes niveles de compromiso y participación en la Plataforma en función de los países. La red sigue madurando y aún hay mucho potencial sin aprovechar para que los miembros y los observadores, incluidos los interlocutores sociales, participen plenamente, y para difundir mejor los conocimientos a fin de lograr una mayor aceptación y un mayor impacto.

Desarrollo de un consenso en materia de enfoques de actuación eficaces

Cuando la Plataforma comenzó su trabajo, los Estados miembros se encontraban en puntos de partida muy distintos en términos de nivel y naturaleza de su enfoque general, capacidad organizativa y grado de percepción del trabajo no declarado como prioridad. Desde entonces, la Plataforma ha **ayudado a definir la lucha contra el trabajo no declarado como una acción prioritaria y a lograr un consenso en materia de enfoques de actuación eficaces**. A través de la cooperación con homólogos y, en particular, de la asistencia mutua, los miembros de la Plataforma han recibido ayuda directa para diseñar y poner en marcha esos enfoques.

Los comentarios de los miembros sugieren que la Plataforma ha contribuido, sobre todo, al **desarrollo de un enfoque más holístico para luchar contra el trabajo no declarado**. Además de hacer especial hincapié en la información y la sensibilización, también ha promovido un cambio hacia la transformación del trabajo no declarado en trabajo declarado mediante enfoques disuasorios más eficaces, como las inspecciones y las sanciones, respaldados por la evaluación de riesgos y la mejora del intercambio de datos. Los miembros de la Plataforma señalan que su país o su organización ha realizado, o planea realizar, cambios (por ejemplo, en los marcos de actuación o en las medidas de aplicación) como resultado de la participación en las actividades de la Plataforma, en relación con: iniciativas de sensibilización y creación de confianza (52 %), medidas disuasorias y de detección (39 %), operaciones a nivel transfronterizo (32 %), incentivos para trabajar de forma declarada (23 %), modelos organizativos (16 %) y reformas estructurales más amplias (16 %).

Sin embargo, por lo que respecta a los enfoques para luchar contra el trabajo no declarado, la Plataforma ha puesto énfasis principalmente en la lucha contra las infracciones del Derecho laboral más que en el incumplimiento tributario y de la seguridad social, lo que refleja la procedencia de sus miembros. Además, el carácter limitado de los datos en los que se basa también ha dificultado el seguir avanzando en este ámbito.

Hacia un enfoque más holístico

Entre los miembros y los observadores de la Plataforma hay consenso en que se requiere un «enfoque holístico» para luchar contra el trabajo no declarado a nivel estratégico y operativo, un enfoque que utilice toda la gama de medidas de actuación disponibles, así como la cooperación entre organismos clave y con los interlocutores sociales.

La encuesta de 2019 sobre la Plataforma destacó mejoras importantes al respecto, como la creación de nuevos organismos nacionales de coordinación en Francia, Lituania y Rumanía y un proyecto piloto nacional en Finlandia²⁰, así como una serie más amplia de medidas y nuevas estrategias en Francia, Grecia y Letonia.

²⁰ El proyecto piloto nacional sobre delitos relacionados con el trabajo incluyó una cooperación más estratégica entre las autoridades responsables de la salud y seguridad en el trabajo, las autoridades tributarias y las autoridades policiales en acciones conjuntas y proyectos de cooperación.

3.2. Mejora de la capacidad de las autoridades y los agentes competentes de los Estados miembros para luchar contra el trabajo no declarado respecto de los aspectos transfronterizos

Los tipos específicos de trabajo transfronterizo no declarado (por ejemplo, trabajadores móviles de la Unión no declarados o desplazamiento fraudulento de trabajadores, incluso a través de sociedades ficticias) requieren una mejor y más amplia cooperación transfronteriza. Actualmente, los canales de cooperación suelen ir desde el intercambio de información y de personal hasta las inspecciones conjuntas, apoyados en acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento.

Proyecto nórdico conjunto contra el trabajo no declarado

Con el apoyo financiero de la Unión en el marco del Programa para el Empleo y la Innovación Social (EaSI), Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Letonia, Noruega y Suecia han aunado esfuerzos para cooperar en un proyecto nórdico conjunto contra el trabajo no declarado. El proyecto se centra en las inspecciones conjuntas, el intercambio de buenas prácticas (especialmente en materia de comunicación y enfoques preventivos) y la evaluación de resultados. Pretende equipar mejor a los países nórdicos para luchar contra el trabajo no declarado a través del intercambio de información, la colaboración, las posibilidades de asistencia y el intercambio de conocimientos.

La Plataforma ha ayudado a los Estados miembros a reforzar las asociaciones para luchar contra el trabajo transfronterizo no declarado, allanando el camino para una mayor cooperación bajo la supervisión de la ALE. Gracias al aumento de la confianza mutua y los contactos regulares, los Estados miembros han consolidado las asociaciones existentes y se han comprometido con nuevos países. Además, el programa de trabajo ha hecho cada vez más hincapié en los aspectos transfronterizos y facilitado herramientas de apoyo para que mejoren sus prácticas a través de estudios (por ejemplo, sobre la cooperación transfronteriza), grupos de trabajo (sobre el intercambio de datos), talleres de revisión temática y conjuntos de herramientas (sobre acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento e inspecciones conjuntas y concertadas).

Sin embargo, el grado de **participación en la cooperación transfronteriza sigue siendo desigual**. Las autoridades nacionales se centran sobre todo en la cooperación *ad hoc* con los países vecinos, respondiendo a desafíos inmediatos en vez de crear un plan estratégico. La mayoría de las inspecciones de trabajo rara vez participan en inspecciones transfronterizas concertadas y conjuntas (una o dos veces al año)²¹. La cooperación en el contexto de la ALE, incluso con organizaciones de interlocutores sociales, podría permitir abordar algunos de estos desafíos y superar la limitada capacidad operativa de la Plataforma.

Aumento de la colaboración transfronteriza y avances con respecto a la mejora de la capacidad

En la encuesta de 2019, el 61 % de los participantes señaló que la Plataforma había contribuido a mejorar la capacidad de los agentes pertinentes de los Estados miembros para luchar contra el trabajo no declarado respecto de sus aspectos transfronterizos. Las organizaciones llevaron a cabo, o tienen previsto llevar a cabo el próximo año, actividades transfronterizas, como: reuniones transfronterizas

²¹ Stefanov, R.; Mineva, D., y Terziev, P.: *Cross-border actions tackling undeclared work* [«Acciones transfronterizas de lucha contra el trabajo no declarado», documento en inglés], Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado, Bruselas, 2019.

de funcionarios (52 %), intercambios de personal y acciones conjuntas (41 %) o inspecciones conjuntas (39 %).

3.3. Aumento de la concienciación de la opinión pública sobre las cuestiones relacionadas con el trabajo no declarado e invitación a los Estados miembros para que redoblen sus esfuerzos

La Plataforma ha contribuido a poner un **mayor énfasis en la sensibilización entre sus miembros**; la mitad de ellos comunica cambios en este ámbito. El trabajo se ha centrado principalmente en animar a los miembros a que compartan sus conocimientos sobre las campañas de sensibilización a través de actividades específicas (por ejemplo, un taller de revisión temática y un conjunto de herramientas²², seminarios sobre enfoques preventivos y actividades de difusión de la Plataforma).

Sin embargo, **la evolución del impacto directo en el aumento de la concienciación de la opinión pública ha sido más lenta**. Solo el 35 % de los participantes en la encuesta de 2019 está de acuerdo en que la Plataforma ha logrado muy buenos o buenos avances hacia la consecución de este objetivo. Reconociendo la necesidad de que esto se materialice, el programa de trabajo para 2019-2020 hizo mayor hincapié en la comunicación y la sensibilización. La primera campaña de la Plataforma sobre los beneficios del trabajo declarado, elaborada por los miembros y los observadores, tendrá lugar de marzo a junio de 2020. Estará respaldada por una semana de acción en la que se pedirá a los miembros que aúnen sus esfuerzos.

4. CONCLUSIONES

Desde su comienzo en 2016, la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado ha facilitado la mejora de la cooperación dentro de los países y entre ellos. Sobre la base de una gobernanza sólida, un programa de trabajo exhaustivo y la participación activa de sus miembros, ha contribuido a mejorar la eficiencia y a modernizar los organismos responsables de la garantía de cumplimiento en toda la Unión. Ha generado conocimientos empíricos sólidos que permiten a los Estados miembros y a los interlocutores sociales aprender unos de otros, innovar y actuar de manera conjunta.

Por lo que respecta a los desafíos pendientes, las actividades de la Plataforma han destacado la necesidad de mejorar el compromiso de todos los miembros, así como la capacidad operativa de la Plataforma. Los organismos responsables de la garantía de cumplimiento y los interlocutores sociales deben seguir desarrollando una cooperación más eficaz, a nivel tanto nacional como transfronterizo, mediante el desarrollo ulterior de enfoques estratégicos y operativos para la lucha contra el trabajo no declarado. Hay mucho potencial para reforzar el aprendizaje mutuo entre las autoridades de los Estados miembros y mejorar la eficacia de las medidas para luchar contra el trabajo no declarado, especialmente a través del intercambio de información, el análisis de datos y la evaluación de riesgos, así como a través de una mejor cooperación transfronteriza. En parte, dichas mejoras pueden lograrse mediante el desarrollo ulterior de sistemas de información a nivel de la Unión, que se utilizarían, no solo para localizar a las empresas que plantean grandes riesgos a efectos de inspección, sino también para orientar mejor los enfoques preventivos. A este respecto, también es fundamental seguir desarrollando sinergias con iniciativas y políticas clave de la Unión (por ejemplo, aquellas relacionadas con las condiciones laborales de los trabajadores de plataformas digitales, el Semestre Europeo y la ejecución del pilar europeo de derechos sociales, así como el intercambio de

²² *Information tools and approaches to reach out to employers and workers in the fight against undeclared work*

[«Herramientas de información y enfoques para llegar a los empleadores y los trabajadores en la lucha contra el trabajo no declarado», documento en inglés] <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=es>

información a efectos tributarios, incluidos los rendimientos del trabajo²³) e instrumentos de financiación (como el Fondo Social Europeo Plus). Es importante seguir desarrollando un enfoque global que combine medidas disuasorias eficaces y eficientes con medidas dirigidas a evitar el trabajo no declarado en primer lugar. Asimismo, en el futuro puede hacerse mayor hincapié en la educación y la sensibilización de los ciudadanos, trabajadores y empleadores acerca de sus derechos, responsabilidades y obligaciones. #EU4FairWork, la primera campaña de información y sensibilización de la Plataforma, que tendrá lugar entre marzo y junio de 2020, es un paso importante en esta dirección, que deberá tomarse como punto de partida.

La cooperación de los Estados miembros en el seno de la ALE puede basarse en los elevados niveles de confianza y cooperación consolidada entre miembros y observadores de la Plataforma. Esto proporcionará una base sólida para mejorar la cooperación transfronteriza y el desarrollo de capacidades en la fase inicial de la ALE, que tiene un mandato mucho más extenso. El ámbito de actuación más amplio de la ALE compensará la capacidad operativa más limitada de la Plataforma y la desigual participación de los miembros de esta.

El programa de trabajo de la Plataforma para 2019-2020 se ejecutará según lo previsto, permitiendo una transición armoniosa. La Decisión (UE) 2016/344 se derogará una vez que la ALE haya alcanzado su plena capacidad operativa; sin embargo, los actuales objetivos, cometidos y actividades de la Plataforma se han confirmado en gran medida en el Reglamento por el que se crea la ALE (artículo 12 y anexo)²⁴. Además, la creación de la ALE brinda la oportunidad de introducir más cambios y de hacer frente a los desafíos que surgen de la configuración inicial de la Plataforma.

La ALE establecerá prioridades y propondrá la manera de hacer frente a largo plazo a los desafíos destacados anteriormente. Cabe prever que la Plataforma, como grupo de trabajo permanente de la ALE, se centre en su tarea principal de luchar contra el trabajo no declarado, mientras que algunas tareas más horizontales, como el apoyo a la cooperación transfronteriza, la creación de capacidades de los organismos responsables de la garantía de cumplimiento y el desarrollo de herramientas a escala de la Unión, pueden abordarse de manera más coherente a través de las actividades de mayor alcance de la ALE. La Plataforma se beneficiará de una estructura operativa integral dentro de la ALE y de la experiencia del personal especializado en distintos ámbitos. Debido a las sinergias con otras actividades de la ALE y un mandato sólido de lucha contra el trabajo no declarado, las actividades realizadas por la Plataforma pueden ampliarse, pulirse, focalizarse y planificarse durante un plazo más largo. La participación de la ALE en la campaña de la Plataforma sobre los beneficios del trabajo declarado en 2020²⁵ es un buen ejemplo de las sinergias y la armonización de las iniciativas a nivel de la Unión para promover la equidad en el mercado laboral europeo.

La creación de la ALE dará un mayor impulso para luchar contra el trabajo no declarado de forma más eficaz y para transformarlo en trabajo declarado, contribuyendo al establecimiento de unas condiciones de trabajo justas, una competencia leal y una movilidad equitativa en beneficio de los trabajadores, la economía y la sociedad en general.

²³ Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad.

²⁴ Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344.

²⁵ Autoridad Laboral Europea, Programa de trabajo para 2020, https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf