



EL DESPLAZAMIENTO DE TRABAJADORES

La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, recogidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, garantizan la movilidad de empresas y de profesionales en la Unión. Sin embargo, a fin de garantizar una movilidad y una competencia justas, existen también normas específicas de la Unión que regulan los derechos de los trabajadores desplazados.

BASE JURÍDICA

Artículos 54 y 56 a 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

OBJETIVOS

Un trabajador desplazado es un empleado enviado por su empresa a realizar un servicio en otro Estado miembro con carácter temporal. La legislación de la Unión relativa a los trabajadores desplazados se considera, en general, un esfuerzo específico para regular y equilibrar los dos principios siguientes:

- la igualdad de condiciones en la prestación transfronteriza de servicios de una manera que resulte tan libre como sea posible;
- la protección de los derechos de los trabajadores desplazados garantizando un conjunto común de derechos sociales con el fin de evitar un trato injusto y la creación de una mano de obra de bajo coste.

RESULTADOS

A. Historia de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores: apoyo a la libre circulación de servicios

La historia y la base jurídica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores provienen de la libre prestación de servicios (artículo 56 del TFUE) y del compromiso de la Unión de suprimir los obstáculos a la libre circulación transfronteriza de los servicios en el mercado interior. Cuando se amplió la Unión en 1986, con la adhesión de España y Portugal, la cuestión de la prestación transfronteriza de servicios se situó en primer plano del debate sobre el mercado interior. Tras un decenio de estancamiento legislativo, una sentencia del Tribunal de Justicia (C-113/89), junto con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, motivó finalmente la adopción de una directiva a fin de regular la situación de los trabajadores desplazados.

La primera directiva se aprobó el 16 de diciembre de 1996. En ella se fijaba un «núcleo duro» de condiciones de trabajo y empleo mínimas (por ejemplo, periodos máximos de trabajo, la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas, las cuantías de salario mínimo, salud y seguridad en el trabajo, etc.) que debían respetarse según la normativa del Estado de acogida; para el resto de la relación laboral, seguirían aplicándose las normas de Derecho laboral del

país de origen. En cuanto a la seguridad social, los trabajadores desplazados seguían estando asegurados en el sistema del país de origen siempre que el desplazamiento dure, en general, menos de dos años. En lo que se refiere a la fiscalidad, el derecho a recaudar el impuesto sobre la renta se mantenía en el país de origen durante 183 días y pasaba al país de acogida solo transcurrido este plazo.

Por lo tanto, las diferencias en los costes de mano de obra entre trabajadores locales y trabajadores desplazados, que por término medio son desplazados durante un periodo de entre 3 y 4 meses, podían resultar considerables, dependiendo del nivel salarial, las contribuciones a la seguridad social y el impuesto sobre la renta que deba abonarse.

En los años siguientes a la adopción de la primera Directiva, la aplicación, la interpretación jurídica y la regulación en el caso particular de los trabajadores desplazados revelaron tres retos concretos:

- un aumento de la brecha salarial y la divergencia en los costes laborales, que hicieron que resultara más atractivo para las empresas recurrir al desplazamiento de trabajadores; como consecuencia de ello, entre 2010 y 2014, el número de desplazamientos aumentó un 44,4 %;
- un entorno favorable a las malas prácticas, por ejemplo, la rotación del desplazamiento o sociedades ficticias, que explotaban lagunas de la directiva a fin de eludir la legislación en materia de empleo y seguridad social y participar en operaciones en otros Estados miembros;
- una falta de claridad en las normas establecidas y deficiencias en la cooperación entre autoridades, tanto dentro de los Estados miembros como a escala transfronteriza, lo que creaba problemas para las fuerzas de seguridad.

A la luz de las disposiciones en materia de política social que se han introducido en los Tratados europeos desde que se revisaron con el Tratado de Lisboa en 2007, se cuestionó que la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores de 1996 fuera un instrumento jurídico adecuado para garantizar la igualdad de oportunidades a la hora de prestar servicios transfronterizos libremente y sirviera, al mismo tiempo, de base para los derechos sociales de los trabajadores. En aquellos casos en que la Directiva deja la aplicación y el cumplimiento de normas mínimas de empleo a los Estados miembros, la terminología de la Directiva se interpreta sobre la base de las sentencias del TJUE. Sin embargo, las sentencias del TJUE desde la adopción de la Directiva no aportaron la necesaria claridad jurídica. Tal como señaló acertadamente la Comisión, la falta de una norma clara generaba incertidumbre acerca de la reglamentación, además de dificultades prácticas para los órganos responsables de la aplicación de la normativa en el Estado miembro de acogida, para el prestador del servicio a la hora de determinar el salario de un trabajador desplazado, y para el conocimiento que los propios trabajadores desplazados tienen de sus derechos. Además, con sus cuatro sentencias en 2007 y 2008 relativas a los asuntos Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Rüffert (C-346/06) y Comisión/Luxemburgo (C-319/06), el TJUE ha convertido las normas laborales concebidas inicialmente como normas mínimas en la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores en un «límite máximo» de condiciones de trabajo y de empleo. Mientras tanto, sin embargo, el TJUE ha dictado dos sentencias que han resultado en una mayor protección para los trabajadores desplazados: en el asunto Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13), dictaminó que también se aplica a los trabajadores desplazados la distribución de los trabajadores en grupos salariales diferentes universalmente vinculantes y transparentes en un convenio colectivo. Más recientemente, sentenció, en el asunto Regio-Post (C-115/14), que los Estados miembros pueden exigir a los licitadores de contratos públicos y a sus subcontratistas que abonen a sus trabajadores un salario mínimo establecido.

B. Reformas para mejorar el rendimiento

Vistas tales carencias, la Comisión emprendió una reforma a fin de actualizar la Directiva original y reforzar su cumplimiento. En este proceso, se tuvieron en cuenta las actualizaciones de los Tratados europeos y el cambio en los patrones de movilidad. En 2016, se contabilizaron 2,3 millones de trabajadores desplazados en la Unión, mientras que, en los seis años anteriores, este desplazamiento había aumentado un 69 %.

Las dos principales propuestas legislativas:

1. Directiva de cumplimiento 2014/67/UE

Esta directiva crea un marco jurídico común para determinar un desplazamiento de trabajadores genuino y permite que la ejecución, la aplicación y el cumplimiento de normas comunes sean más uniformes. Clarifica la definición de desplazamiento y define las responsabilidades de los Estados miembros para comprobar el cumplimiento de la Directiva, en especial en sectores con un mayor riesgo de malas prácticas, por ejemplo la construcción o el transporte de mercancías por carretera. Busca lograr una mejor cooperación entre las autoridades nacionales responsables del desplazamiento, aplicando la obligación de responder a las solicitudes de asistencia y definiendo límites temporales para responder a las solicitudes de información. Finalmente, las sanciones administrativas y las multas impuestas a los prestadores de servicios por un Estado miembro a partir de ahora pueden aplicarse y cobrarse en otro Estado miembro.

1. Revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (junio de 2018)

En marzo de 2016, la Comisión propuso una revisión de la Directiva 96/71/CE inicial con miras a garantizar la aplicación de la legislación laboral del Estado miembro de acogida en caso de desplazamiento de larga duración, y abordar cuestiones como la igualdad de retribución, la aplicabilidad de los convenios colectivos y el trato a los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal.

Tras la publicación de la propuesta, los parlamentos de once Estados miembros presentaron un dictamen motivado, con lo que se inició un control de subsidiariedad, el denominado procedimiento de tarjeta amarilla. En la mayoría de los dictámenes, se criticaba que el principio de «salario igual a trabajo igual» provocaría una desventaja competitiva para los trabajadores del Estado miembro y que los Estados miembros perderían su derecho a decidir sobre las condiciones básicas de trabajo y de empleo de los trabajadores temporales desplazados cedidos por una ETT tal como se preveía en la Directiva de 2008 al respecto.

Tras intensas negociaciones entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, el 21 de junio de 2018 el Consejo adoptó la Directiva revisada. En la versión final, se mantienen muchos de los elementos clave que propuso la Comisión, pero con una serie de modificaciones:

- Desplazamientos de larga duración: El desplazamiento puede durar hasta 12 meses, con una posible prórroga de seis meses (la Comisión había propuesto inicialmente 24 meses). Transcurrido este periodo, se aplicarán las disposiciones de la legislación laboral del Estado miembro de acogida.
- Remuneración: Todas las normas del país de acogida aplicables a los trabajadores locales se aplicarán también a los trabajadores desplazados a partir del primer día, es decir, se aplicará el principio de igual salario a igual trabajo. En lo relativo a otros elementos de la remuneración, en la revisión se introducen normas más claras para indemnizaciones, mientras que los gastos de viaje, manutención y alojamiento no pueden deducirse del salario de los trabajadores. Tal como se establece en la Directiva de cumplimiento, los

elementos obligatorios que constituyen la remuneración en un Estado miembro deben estar disponibles en un único sitio web nacional.

- Condiciones de trabajo: Los Estados miembros podrán aplicar convenios colectivos de gran alcance, representativos, regionales o sectoriales. Previamente esta era la situación solo para los convenios colectivos de aplicación general en el sector de la construcción. En lo que se refiere a las condiciones de alojamiento en el país de acogida, deben aplicarse las normas nacionales vigentes para los trabajadores locales fuera de su domicilio.
- Trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal: La Directiva revisada garantiza el mismo trato de los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal. Las mismas condiciones aplicables a las empresas de trabajo temporal nacionales se aplicarán a las empresas transfronterizas que cedan trabajadores.
- Transporte: Los nuevos elementos de la Directiva se aplicarán al sector del transporte una vez que se aplique la legislación específica de la Unión para este sector (actualmente en fase de negociación).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo ha sido el impulsor a la hora de legislar sobre la libre circulación de personas y servicios. Ha desempeñado un papel decisivo en los debates sobre la reglamentación y la normativa para los trabajadores desplazados, y, desde 2004, ha planteado la necesidad de mejorar la Directiva inicial (véase el [estudio](#) del Parlamento de junio de 2016).

Durante las negociaciones sobre la revisión de la Directiva, el Parlamento insistió específicamente en la igualdad de remuneración por el mismo trabajo, y en que los Estados miembros puedan aplicar convenios regionales, del sector o de la rama. Asimismo, procuró permitir que los Estados miembros, mediante una cláusula de revisión, asignaran las mismas obligaciones nacionales a las empresas extranjeras en caso de subcontratación. Finalmente logró también un plazo de transposición y aplicación de dos años para dicha Directiva.

Susanne Kraatz
10/2018