

Informe periódico sobre la ejecución del proyecto INFO-RIGHTS

La información como base para reforzar y desarrollar los derechos laborales en los sectores agrícola e industrial en el contexto del desplazamiento de trabajadores en la Unión Europea¹

-
- Descripción de las actividades realizadas hasta la fecha
 - Conclusiones y recomendaciones para las actividades de información y educación en el ámbito del desplazamiento de trabajadores en el marco de la libre prestación de servicios en la Unión Europea en el sector industrial y agrario
-

Duración del proyecto: 24 meses, de 1/02/2024 a 31/01/2026

Consorcio:



¹ El informe ha sido elaborado por expertos del ELMI - Instituto Europeo de Movilidad Laboral Dr. Marek Benio y el asesor jurídico Dr. Marcin Kielbasa; y adaptado a las regulaciones específicas de España por el experto nacional del proyecto en este país, Dr. Ángel Lozano. En este sentido, es necesario señalar que los comentarios o acotaciones realizados como notas a pie de página por el experto de España, se escriben en **color azul** para su identificación y diferencia con el informe original, del que contiene sus aspectos básicos.

Coordinador:

1. **FIEQUIMETAL** - Federación Intersindical de las Industrias Metalúrgicas, Químicas, Eléctricas, Farmacéutica, Celulosa, Papel, Gráfica, Imprenta, Energía y Minas, Portugal

Socios:

2. **ELMI** - Europejski Instytut Mobilności Pracy, Polonia
3. **ZZPR** - Związek Zawodowy Pracowników Rolnictwa w Rzeczypospolitej Polskiej, Polonia
4. **OKAP** - Ogólnopolski Konwent Agencji Pracy, Polonia,
5. **SOLIDARITET** sindicato, Noruega
6. **LSI** - La Strada International Association (LSI), Países Bajos
7. **ACLM** - Federación de Asociaciones de Jóvenes Empresarias y Empresarios de Castilla-La Mancha, España
8. **FAB** - Fundación Antonio Bustamante para el desarrollo de las profesiones y el Movimiento Sindical Independiente, España
9. **INTER COLLEGE** - Inter College APS, Dinamarca
10. **LLD** - Life Learning Development LLD.E.V., Alemania

El consorcio está formado por interlocutores sociales (organizaciones patronales y sindicales), instituciones de formación, educación y asesoramiento y ONG cuyas actividades estatutarias incluyen el desplazamiento de trabajadores en el marco de la libre prestación de servicios y actividades de información, formación y asesoramiento en este ámbito.

En un principio hubo un proyecto INFO-RIGHTS

El proyecto INFO-RIGHTS, [La información como base para reforzar y aumentar los derechos laborales en los sectores agrario e industrial en el contexto del desplazamiento de trabajadores en la Unión Europea \[«Making information the basis for strengthened and increased working rights in the agriculture and manufacturing sectors within the context of intra-EU posting of workers»\]](#), núm. del proyecto 101139969], se fundamenta en la legislación europea y nacional que regula el

desplazamiento en la Unión Europea, en particular en el marco del Derecho laboral, en concreto:

-
- Directiva 96/71/CE -la llamada Directiva básica²;
 - Su modificación por la Directiva 2018/957/UE³, llamada Directiva revisada;
 - Directiva 2014/67/UE⁴, denominada Directiva de cumplimiento;
 - y también en el marco de la coordinación de los regímenes de seguridad social en la UE, que abarca en particular el Reglamento 883/2004/CE⁵ y el Reglamento de aplicación 987/2009/UE⁶.
-

El objetivo general del proyecto es contribuir a la realización de la libre prestación de servicios, contemplada en el **artículo 56 y ss. del TFUE**⁷ y aportar soluciones y estrategias prácticas para lograr una combinación más equilibrada y un mayor equilibrio

² 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. 1/6

³ Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, PE/18/2018/REV/1, DO L 173 de 9.7.2018, p. 16/24

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 ° 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. 11/31

⁵ Reglamento (CE) n ° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, DO L 166 de 30.4.2004, p. 1/123

⁶ Reglamento (CE) n o 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 , por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n o 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, DO L 284 de 30.10.2009, p. 1/42

⁷ Véanse las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DO C 202 de 7.6.2016, p. 1-388 (en lo sucesivo también, junto con el Tratado de la Unión Europea, como el «Tratado»).

con las **disposiciones del Tratado** sobre la libre circulación de trabajadores (artículos 45 y siguientes del TFUE) y garantizar la protección y el respeto de los derechos de los trabajadores⁸.

Uno de los problemas más importantes en la aplicación de la libre prestación de servicios, en particular cuando se trata de los derechos de los trabajadores desplazados, **es la falta de información de alta calidad, ampliamente disponible y útil en la práctica sobre la legislación de la UE entre las principales partes interesadas** (es decir, los trabajadores y los empresarios, así como los interlocutores sociales). Esta brecha impide la aplicación correcta y práctica de las normas, lo que menoscaba los objetivos de la libre circulación de servicios (y, en su caso, de trabajadores), el respeto de las condiciones de empleo, las normas de salud y seguridad en el trabajo (SST) y la coordinación de los sistemas de seguridad social.

Por consiguiente, más concretamente, el proyecto INFO-RIGHTS aborda el Tema 1 de la convocatoria de propuestas de subvención de la Comisión Europea, Desplazamiento de trabajadores: **fortalecimiento de la cooperación administrativa y del acceso a la información**, y su objetivo detallado b) **Incrementar la disponibilidad, transparencia y calidad de la información sobre las condiciones de empleo y las prácticas existentes en los Estados miembros en materia de control y aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores.**

El proyecto se centra en dos sectores económicos principales: **la industria manufacturera** (en particular, el montaje de maquinaria) y **la agricultura**.

Además, el proyecto se enfoca en el desplazamiento de trabajadores en tres líneas de actuación: El realizado a través de empresas de trabajo temporal; la definición de qué son trabajadores estacionales; y las personas trabajadoras nacionales de terceros países.

⁸ El desplazamiento de trabajadores es una modalidad híbrida de movilidad laboral intracomunitaria basada en la libre circulación de servicios, que ha experimentado una fuerte (r)evolución en los últimos quince años como parte del concepto más amplio de movilidad intracomunitaria. Sobre la base del artículo 56 y ss. TFUE, debe distinguirse de otra forma importante de movilidad de los trabajadores, que es la migración a otro Estado miembro de la UE en virtud de la libre circulación de trabajadores/personas (artículo 45 y siguientes del TFUE). Los trabajadores desplazados son personas enviadas por un empresario para prestar servicios temporalmente en otro Estado miembro de la UE, véase Bottero, M., *Posting of Workers in EU Law. Challenges of Equality, Solidarity and Fair Competition*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2021, pág. 21; Schwarz, S., Kielbasa, M. *Posted or Sent in the Context of the Revision of Social Security Coordination Regulations*, Labour Mobility Initiative Association (ELMI), Krakow 2018, pág. 4; Y. Jorens, *Cross-border EU Employment and its Enforcement. An Analysis of the Labour and Social Security Law Aspects and Quest for Solutions*, Springer 2022, pág. 1

La estrategia del proyecto abarca toda la gama de derechos de los trabajadores desplazados, desde los salarios hasta la seguridad social, pasando por la salud y la seguridad, entre otros.

Para alcanzar el mencionado objetivo específico b), el Proyecto ha establecido tres estrategias principales, aplicadas de forma coherente en el marco del Proyecto:

1. La creación de un consorcio que incluya a interlocutores sociales (que representen a los sectores económicos cubiertos por el proyecto y los diferentes tipos de desplazamiento), institutos de investigación y partes interesadas clave, como ONG (que aporten su experiencia en este ámbito), tanto de los Estados miembros de origen como de acogida;
2. el desarrollo de un Portal de Información que, a través de videoblogs y un servicio de chatbot, proporcionará información fácil, transparente y accesible sobre las condiciones de empleo en los diferentes Estados miembros de la UE y Noruega, con especial atención a los sectores agrario y manufacturero, así como a las empresas de trabajo temporal (ETT);
3. y la aplicación de un Plan de Información y Comunicación destinado a mejorar la capacidad de información de las principales partes interesadas (socios, beneficiarios e interlocutores sociales, así como otros interlocutores sociales nacionales, trabajadores desplazados y empresarios), así como a permitir la divulgación y promoción de los objetivos y resultados del proyecto a escala nacional y de la UE.

La contribución esperada del proyecto INFO-RIGHTS a los objetivos de la citada convocatoria de propuestas de la CE es doble. En primer lugar, las partes interesadas europeas implicadas en la aplicación y regulación del desplazamiento intracomunitario de trabajadores (interlocutores sociales, trabajadores y empresarios, instituciones de investigación, autoridades públicas) tendrán acceso a información cualitativa y de fácil manejo sobre las condiciones de empleo en los sectores agrario y manufacturero de todos los Estados miembros. El portal de información ofrece información pertinente en las principales lenguas europeas para cubrir los países más afectados por el desplazamiento de trabajadores (entre ellos, Alemania, Polonia, Portugal y España, etc.).

En segundo lugar, un importante grupo destinatario (miembros de los interlocutores sociales que participan en el consorcio, otros interlocutores sociales, trabajadores y empresarios) ya ha participado en esta fase (y participará en la segunda parte del Proyecto) en actividades destinadas a aumentar su capacidad para gestionar, regular y aplicar el desplazamiento de trabajadores en el contexto de la promoción de la libre circulación de servicios y trabajadores y la protección de los derechos de los trabajadores.

Objetivos del proyecto INFO-RIGHTS

El proyecto **INFO-RIGHTS** persigue, por tanto, tres objetivos fundamentales:

1. **El desarrollo de información transparente y accesible sobre el desplazamiento de trabajadores**

El proyecto elabora material informativo accesible, de fácil manejo y transparente sobre las normas y procedimientos relacionados con el desplazamiento de trabajadores dentro de la Unión Europea; haciendo hincapié en los sectores **agrario e industrial**, así como en las especificidades del desplazamiento de trabajadores a través de **empresas de trabajo temporal**.

2. **Capacitación de las partes interesadas**

INFO-RIGHTS mejora los conocimientos y las competencias de los **trabajadores, empresarios e interlocutores sociales** que operan en los sectores agrario e industrial sobre cómo llevar a cabo correctamente los procedimientos de desplazamiento.

3. **Divulgación y aumento del uso de los productos del proyecto en toda la UE**

Un objetivo clave es aumentar la concienciación sobre el desplazamiento de trabajadores e incrementar la aplicación práctica de las herramientas y recomendaciones desarrolladas en los distintos países de la UE.

Con la consecución de estos objetivos, el proyecto contribuye a proteger mejor los derechos de los trabajadores, mejorar la calidad de los procesos de desplazamiento y aumentar la transparencia y la conformidad de los procedimientos con las normas de la UE.

El proyecto se centra en cuestiones fundamentales como:

- **salarios justos;**
- **salud y seguridad en el trabajo;**
- **protección social,**

contribuyendo así al crecimiento **económico y social sostenible del mercado único europeo.**

Acceso a la información: ¿una verdad evidente sobre la movilidad laboral en la UE?

La investigación exhaustiva llevada a cabo en el marco de nuestro proyecto subvencionado, junto con una revisión de la bibliografía relativa al desplazamiento de trabajadores, ha puesto de manifiesto la naturaleza muy compleja del marco jurídico que regula el desplazamiento de trabajadores y las consecuencias resultantes tanto para las empresas como para los trabajadores implicados.

Para algunos autores, la vulnerabilidad de los trabajadores desplazados a las violaciones de sus derechos debido a la incertidumbre de las condiciones parece ser motivo de especial preocupación⁹. Por el contrario, otros autores señalan que muchas empresas de desplazamiento suelen experimentar confusión sobre las normas que deben cumplir¹⁰.

El acceso a la información se ha identificado como **uno de los aspectos clave relacionados con el cumplimiento de la legislación en materia de desplazamiento**. Entre los principales retos señalados en la literatura figuran el acceso a la información sobre las condiciones de empleo aplicables, los requisitos administrativos para los proveedores de servicios y las empresas de acogida, la calidad de la información facilitada y la capacidad de las empresas de desplazamiento y de acogida para

⁹ Véanse J. Arnholtz, N. Lillie, *Posted Work as an Extreme Case of Hierarchised Mobility*. Journal of Ethnic and Migration Studies, 2023, 49, 1–18

¹⁰ M. Houwerzijl, L. Berntsen, *Posting of Workers: From a Blurred Notion Associated with 'Cheap Labour' to a Tool for 'Fair Labour Mobility'?* [en:] *European Integration and the Reconfiguration of National Industrial Relations: Posted Work as a Driver of Institutional Change* (edición: J. Arnholtz, N. Lillie). Londres: Routledge 2020

encontrar y comprender la información sobre el desplazamiento a fin de cumplir las normas aplicables¹¹.

Como ha demostrado nuestro análisis del proyecto subvencionado, el acceso a la información es explícito en las normas de desplazamiento de la UE. Probablemente, el primer ejemplo explícito de este tipo dentro de estas normas figura en el considerando 18 del preámbulo de la Directiva 2014/67, que señala:

«Las dificultades existentes para acceder a la información sobre las condiciones de empleo son, muy a menudo, el motivo por el cual los prestadores de servicios no aplican las normas vigentes. Por consiguiente, los Estados miembros deben velar por que dicha información esté públicamente disponible, sea gratuita y se facilite un acceso efectivo a la misma, no solo a los prestadores de servicios de otros Estados miembros, sino también a los trabajadores desplazados afectados.»

El artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2014/67 recoge esta obligación, ya que dispone que los Estados miembros deben crear un sitio web oficial único a escala nacional que proporcione información sobre las condiciones de trabajo y empleo aplicables a los trabajadores desplazados en su territorio. Esta información debe ser gratuita y pública, clara, transparente, inteligible y fácilmente accesible. El sitio web oficial único a escala nacional debe incluir, en la medida de lo posible, enlaces a sitios de internet y otros puntos de contacto existentes, en particular, los interlocutores sociales correspondientes. Además, los Estados miembros deben garantizar que la información ofrecida por dicho sitio web oficial único a escala nacional sea exacta y actualizada con regularidad¹².

Igualmente, la Directiva 2018/95 establece que la falta de acceso a información actualizada debe tenerse en cuenta cuando las autoridades de control lleven a cabo inspecciones y pretendan imponer multas y sanciones a las empresas de desplazamiento y/o a los usuarios.

¹¹ S. Danaj, *Introduction* [en:] Danaj, S., Toplak, K. & Vah Jevšnik, M. (eds.) (2024). *Access to Information on the Posting of Workers. Construction Companies' Practices and Challenges*, Ljubljana: Založba ZRC. <https://doi.org/10.3986/9789610508366>, pág. 10

¹² F. De Wispelaere & L. De Smedt, *Access to information on the posting of workers: Are we blinded by the importance given by EU legislation to the single official national website?*, Policy Brief 2023/5. Vienna: European Centre, <https://www.euro.centre.org/publications/detail/4773>, pág. 2

Por tanto, la Directiva revisada parece reforzar el vínculo entre el acceso a la información y el cumplimiento de las normas de desplazamiento en relación con las consecuencias a las que se enfrentan las empresas de desplazamiento en caso de incumplimiento, aunque su ámbito de regulación parece demasiado restrictivo. *«En caso de que la información recogida en el sitio web nacional oficial único a escala nacional no indique, contrariamente al artículo 5 de la Directiva 2014/67/UE, las condiciones de trabajo que han de aplicarse, **esa circunstancia se tendrá en cuenta, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales, a la hora de fijar las sanciones aplicables por infracción de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a la presente Directiva, en la medida necesaria para garantizar su proporcionalidad**»* (Artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2018/957).

El tema en cuestión será objeto de un análisis más profundo, que se reflejará en las próximas fases del Proyecto subvencionado.

Tesis principales relacionadas con el desplazamiento de trabajadores ¹³:

Además de los aspectos, más específicos, que señalamos a continuación para cada uno de los dos sectores profesionales, hay una serie de aspectos “tesis principales” que tienen incidencia en ambos sectores y que citamos a continuación:

1. Tipos de contratos de trabajo

- En los sectores profesionales se utilizan contratos de trabajo de duración determinada e indefinida, y en algunos países también contratos de derecho civil, como el contrato de servicios polaco, al que se aplican las disposiciones del código civil sobre comisiones y no el derecho laboral.
- El segundo problema con el que se encuentra un trabajador es obtener certeza sobre el convenio colectivo aplicable a los trabajadores desplazados en el país de acogida. En los países con alta cultura del diálogo social, como los países escandinavos, España, Italia, Alemania o los Países Bajos, los convenios colectivos determinarán las condiciones

¹³ En el documento original se incluyen aspectos, (denominados “tesis”) vinculados a un sector profesional determinado, cuando se pueden contemplar en los dos sectores. Por este motivo, hemos reordenado esas “tesis” condensando, en este apartado, aquellas que, entendemos, que son comunes a los dos sectores objeto del proyecto, y citando, en apartados separados, en su caso, aquellas cuestiones específicas de alguno de los dos sectores.

de empleo de los trabajadores desplazados. En estos países, a menudo se superponen a nivel geográfico, por sector o por tipo de trabajo. La información sobre los convenios colectivos es aún más importante en los países que no disponen de un sistema de reconocimiento de los convenios colectivos como de aplicación universal.

2. Jornada de trabajo y vacaciones

- La jornada laboral ordinaria es de 8 horas diarias y 40 horas semanales. Sin embargo, en diferentes Estados miembros y en diferentes sectores, estas normas pueden desviarse de este criterio. En algunos Estados miembros, las horas extraordinarias están renumeradas por un complemento que oscila entre el 25% y el 100% de la tarifa horaria normal, debiendo aplicarse tanto sobre la base más favorable. El ejemplo del complemento salarial por horas extraordinarias es uno de los más difíciles, ya que primero hay que determinar si se trata de la legislación sobre el tiempo de trabajo o de la legislación salarial, y sólo después aplicar las normas pertinentes.
- Los trabajadores por cuenta ajena tienen derecho a diferente número de días de vacaciones al año (de 20 a 26 hábiles, de promedio), en función de su antigüedad. Sin embargo, en el caso de los trabajadores desplazados con carácter temporal, las vacaciones se acumulan en proporción a los meses trabajados. La disposición relativamente sencilla de la propia Directiva, que sólo se refiere a la duración de las vacaciones anuales retribuidas, no siendo fácil de aplicar a estas situaciones de temporalidad. ¿Cómo tratar entonces otros periodos de empleo en una calidad distinta del trabajo temporal? La legislación nacional prescribirá las vacaciones proporcionales en este caso, pero el convenio colectivo del país de acogida puede regularlo de manera diferente.

3. Remuneración y complementos

- En la mayoría de los países de la UE, los salarios mínimos se fijan por ley o por convenio colectivo. La solución más típica es aplicar un salario mínimo legal sólo si los convenios colectivos no prevén un tipo diferente para un puesto de trabajo, sector o región específicos. En muchos países, el pago de la remuneración neta está sujeto a control, lo que implica la necesidad de determinar de antemano el país de tributación y la legislación de seguridad social aplicable al producirse el desplazamiento;

existiendo una gran controversia sobre los complementos salariales estrictamente relacionados con el desplazamiento y, en algunos Estados miembros, también sobre los gastos de alojamiento, viaje y manutención, que, cuando corren a cargo del empleador, pueden tratarse como ingresos adicionales del trabajador o incluirse en la remuneración a la que tiene derecho el trabajador según la legislación del país de acogida.

La norma general que explica cómo tratar estas prestaciones se encuentra en el apartado 6 del artículo 3 de la Directiva de base. Sin embargo, la aplicación práctica de este principio sigue siendo una fuente de problemas de interpretación en la legislación nacional de los países de origen.

- Las horas extraordinarias y el trabajo nocturno dan derecho a una remuneración adicional (normalmente, el 100% para el trabajo nocturno y en días festivos, el 50% para las horas extraordinarias en días laborables, en algunos países el 25%). A menudo, la legislación nacional da prioridad a la concesión de tiempo libre por un importe igual o superior al de las horas extraordinarias trabajadas. En otros casos, se crea una cuenta de tiempo de trabajo en el que se registran las horas que deben tomarse.

4. Salud y seguridad en el trabajo

- El empresario está obligado a garantizar la seguridad y la salud en las condiciones de trabajo, incluidos los equipos de protección adecuados y la formación en materia de salud y seguridad; y tanto el empresario como el trabajador están obligados a cumplir las normas de salud y seguridad.
- Las disposiciones de la Directiva se refieren a la seguridad de las condiciones de trabajo y, por tanto, las cuestiones relativas a la frecuencia y el alcance de la formación en materia de salud y seguridad o la atención sanitaria preventiva de los trabajadores siguen siendo responsabilidad del Estado de envío.

5. Igualdad de trato y medidas contra la discriminación

- Los trabajadores deben recibir el mismo trato, independientemente de su sexo, edad, discapacidad, nacionalidad o tipo de contrato; estando prohibida cualquier discriminación, directa o indirecta. Este derecho, también se aplica a los trabajadores desplazados estableciéndose una condición adicional de igualdad de trato con los trabajadores cedidos por

agencias de empleo temporal o empresas de trabajo temporal del país de acogida como, en determinados aspectos, con los propios trabajadores del empresario usuario.

6. Los convenios colectivos y los sindicatos

- En la mayoría de Estados miembros existen convenios colectivos, tanto a nivel de empresa como de carácter supraempresarial (sectorial, regional o estatal) que pueden regular condiciones de empleo más favorables que el código laboral. En algunos países se ha establecido un sistema de reconocimiento de los convenios colectivos como de aplicación universal que mejoran y complementan la legislación laboral. Si bien, los convenios colectivos disponen de diferentes grados de vinculación para las partes, afectando a la totalidad de trabajadores y empleadores, o, únicamente, a las partes que lo han suscrito.
- En cada Estado, existen diferentes sindicatos con mayor o menor capacidad de representación y representatividad. Esta última condición del sindicato, o de la organización patronal, es importante para la posibilidad de concluir convenios colectivos ya que les legitima en este sentido.

Desplazamiento de trabajadores en el sector de la agricultura

Los socios del proyecto han desarrollado estudios de casos con el objetivo, por un lado, de describir un marco jurídico para el desplazamiento de trabajadores y, por otro, de señalar las peculiaridades asociadas a un sector de servicios específico.

El primer grupo de estudios de casos analiza las condiciones de empleo de los trabajadores desplazados en el sector de la agricultura y la horticultura, centrándose en los trabajadores temporeros y desplazados; señalando las diferencias clave entre la libre circulación de trabajadores (art. 45 del TFUE) y el desplazamiento en el marco de una prestación de servicios (art. 56 del TFUE), destacando que la forma de empleo predominante en la agricultura es el trabajo estacional y no el desplazamiento de trabajadores; y destacándose los siguientes aspectos que pueden considerarse específicos de este sector profesional:

1. El carácter predominante del trabajo estacional. La mayoría de los trabajadores transfronterizos en la agricultura son trabajadores temporeros y no desplazados, lo que distingue este sector de otras industrias.

2. La normativa comunitaria y nacional. Los trabajadores temporeros de terceros países están sometidos por las disposiciones de la Directiva 2014/36/UE, que les proporciona igualdad de condiciones laborales. Muchos Estados miembros han introducido un permiso especial de trabajo estacional con procedimientos simplificados.
3. La cuestión del estatuto legal de los trabajadores. Las dificultades para distinguir entre las distintas formas de empleo (por ejemplo, trabajo no declarado, falsos autónomos) y complejas normativas sobre condiciones de empleo y seguridad social.
4. La importancia del trabajo transfronterizo. El sector agrario de la UE se enfrenta a una situación de escasez de mano de obra, lo que provoca que los trabajadores temporeros y desplazados desempeñen un papel fundamental. El creciente número de trabajadores nacionales de diferentes países los del EEE o de Suiza no requiere una regulación específica a nivel de la UE. En cambio, el control, la supervisión y la aplicación de la legislación nacional y de la UE vigente constituyen un reto importante¹⁴.
5. Problemas con el cumplimiento de las normas legales. Las inspecciones de trabajo no disponen de los recursos suficientes para investigar el cumplimiento de la legislación nacional, y la complejidad de las normas y la dificultad de evaluar su carácter beneficioso, en casos extremos, facilitan el abuso por parte de los intermediarios. Pero, por lo general, constituyen una fuente de inseguridad legal, sobre todo cuando entran en conflicto las legislaciones de dos Estados miembros.

Desplazamiento de trabajadores en la industria

El segundo grupo de estudios de casos analiza las condiciones de empleo de los trabajadores desplazados en el sector industrial, centrándose en las diferentes formas de contrato, el tiempo de trabajo, los salarios, las normas de salud y seguridad, la igualdad de trato y los convenios colectivos; aspectos generales a los que ya nos hemos referido.

¹⁴ Algunas de las consideraciones señaladas en los puntos numerados como 2, 3 y 4, se refieren a personas trabajadoras migrantes transfronterizas o estacionales, que no son objeto del proyecto (dedicado a los trabajadores desplazados); aunque, no es menos cierto, que presentan situaciones propias del sector de la agricultura que, como se ha indicado en el punto 1º tienen más incidencia que los trabajadores desplazados; motivo por el que las mantenemos en esta revisión del *informe informativo*, elaborada para España.

Recomendaciones para una política de información sobre las normas relativas al desplazamiento de trabajadores y, de manera específica, en los sectores de la agricultura y de la industria manufacturera¹⁵

1. Comunicación clara y simplificada de las normas

- Las normas básicas sobre el desplazamiento de trabajadores son fáciles de redactar y comunicar. Elaboración de guías unificadas y claras para trabajadores y empresarios sobre las normas generales del desplazamiento y el trabajo estacional es la mejor solución en este caso. La herramienta en forma de chatbot también puede servir para proporcionar la información básica.
- Creación de un portal central en línea que proporcione información completa sobre las normas relativas al desplazamiento de trabajadores. Aunque la información es, en ocasiones, muy compleja, no conviene simplificarla en exceso, siendo más seguro para los trabajadores y empresarios ser conscientes del grado de dificultad interpretativa que dar una respuesta simplista que podría ser cuestionada por un organismo de control en el futuro
- Tanto la información, como los materiales deberían estar disponibles en varios idiomas, especialmente en los idiomas de los países de origen más comunes de los empleados (ucraniano, moldavo, bielorruso, español, portugués y necesariamente, como alternativa, en inglés).

¹⁵ Aunque el informe redactado por los expertos de ELMI establece recomendaciones específicas para el sector de la agricultura y, más adelante, para el sector de la industria manufacturera; y al ser ambas recomendaciones muy similares y extrapolables al conjunto de personas trabajadoras desplazadas, con independencia de su sector profesional; hemos creído más oportuno incluir un único apartado de recomendaciones generales para el conjunto de trabajadores desplazados (y, en consecuencia, para los sectores de agricultura e industria manufacturera, objetos de este proyecto), estableciendo, cuando es oportuno, algunos matices diferenciadores, por países o sectores profesionales; al igual que hemos hecho al señalar las características (“tesis principales”) del desplazamiento de trabajadores (cfr. lo dicho en la nota nº 13)

2. Simplificación de los procedimientos administrativos

- Implantación de herramientas digitales para facilitar la declaración de los trabajadores desplazados y la verificación de la documentación, como la e-Declaración que son notificación electrónica de los trabajadores desplazados que requiere respetar los logros de muchos Estados miembros que ya cuentan con una tradición de sistemas de este tipo; la mayor unificación posible entre los países; y garantizar la seguridad de los datos, que tendrían que administrarse de forma centralizada o ser accesibles a pesar de las fronteras interiores de la Unión Europea.
- Crear un sistema de control de los desplazamientos que reduzca el riesgo de abusos, como la existencia de, por ejemplo, los falsos autónomos.

3. Mejor coordinación de las instituciones de supervisión

- Fortalecimiento de la cooperación entre las inspecciones de trabajo de los países predominantemente de envío (por ejemplo, Polonia) y sus órganos respectivos en los países de acogida (por ejemplo, Alemania, España, Francia, Países Bajos, etc.). En ausencia de organismos de control europeos, la única herramienta que permite reducir el fraude es la cooperación de los órganos de control que las normas actuales de la UE permiten, proporcionando infraestructura técnica e incluso financiación para ello
- Introducción de mecanismos para identificar y eliminar, más rápidamente, las irregularidades (por ejemplo, falsos desplazamientos, empleo ilegal). Se ha detectado un uso insuficiente de los instrumentos de comunicación y consulta a las inspecciones de trabajo asociadas y otras instituciones de control (como IMI o EESSI) y sería necesario investigar si esto se debe a una falta de información sobre estos instrumentos, a deficiencias en su funcionalidad o a una reticencia o falta de percepción de la necesidad de cooperación transfronteriza dentro de las propias instituciones de control.

4. Apoyo informativo a los empresarios que emplean a trabajadores desplazados

- Organización de cursos de formación para empresarios sobre las obligaciones legales en materia de desplazamiento y empleo de extranjeros, sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores desplazados, las diferencias entre las formas de empleo y las condiciones

de trabajo en los distintos países de la UE, etc. Estos programas formativos deberían ser cíclicos y el material de formación debería estar disponible de forma continua y gratuita.

- Suministro de herramientas electrónicas para comprobar la situación legal del trabajador y los documentos exigidos.

5. Mejorar la transparencia sobre salarios y condiciones laborales

- Establecer mecanismos eficaces de transparencia, control y sanciones, en caso de incumplimientos, sobre salarios y condiciones laborales. La directiva sobre condiciones de empleo transparentes y previsibles ya ha introducido la obligación de informar a los trabajadores desplazados de los salarios mínimos, las compensaciones por horas extraordinarias y las condiciones de salud y seguridad aplicables en el país. Sin embargo, no existe ningún mecanismo eficaz para controlar y hacer cumplir esta obligación, ni ninguna posibilidad de verificación vinculante previa de la exactitud y oportunidad de esta información.
- Promover una cultura participativa que fomente la negociación y acuerdo de convenios colectivos como instrumentos de mejora de las condiciones de trabajo de las personas desplazadas que proporcionen condiciones de empleo más favorables, y de obligado cumplimiento para los empleadores.

6. Mayor eficacia en la detección de los abusos, en el fomento del cumplimiento de la normativa y en la protección de los trabajadores

- Reforzar el control de la intermediación laboral mediante mejores mecanismos de detección de infracciones e irregularidades, utilizando instrumentos correctivos, sanciones proporcionadas e intensificación de esas sanciones en casos de reincidencias.
- Promover campañas de información dirigidas a los trabajadores desplazados sobre sus derechos (por ejemplo, salario mínimo, condiciones sociales, jornada de trabajo).
- Establecer la posibilidad de denunciar, de forma anónima, irregularidades, violaciones y abusos de los derechos laborales por parte de los empresarios.

- Buscar una mejor coordinación de la cooperación entre las inspecciones de trabajo de los distintos países de la UE para vigilar y hacer cumplir, más eficazmente, las normas sobre el desplazamiento de trabajadores.
- Planificar capacitaciones informativas para los interlocutores sociales y las ONG, como actores esenciales en un papel preventivo. La supervisión (que no el control) de las condiciones de empleo en la agricultura en situaciones transfronterizas podría confiarse a los interlocutores sociales y las ONG, lo que liberaría parte de los recursos de las inspecciones de trabajo y otras instituciones de control (guardias fronterizos, instituciones de control de la seguridad social) para una aplicación más eficaz.

Estos enfoques combinan la prevención, la educación y la responsabilidad legal, lo que puede contribuir a mejorar las condiciones de trabajo en la agricultura y a un mayor cumplimiento de la normativa.

La aplicación de estas medidas permitirá aumentar la sensibilización y el respeto de los derechos de los trabajadores desplazados del sector y un mayor conocimiento de las normas de publicación de los desplazamientos; lo que contribuirá a mejorar sus condiciones de trabajo y a un mayor cumplimiento de las normas de la UE.

Portal de información

Un portal de información en forma de sitio web con contenidos actualizados de artículos enciclopédicos e informativos es una herramienta que puede ser muy útil para los trabajadores desplazados, por su accesibilidad y la facilidad que ofrece para obtener información sobre los derechos de los trabajadores desplazados. Un requisito previo para que esta herramienta cumpla el objetivo principal del proyecto es garantizar que la información publicada en ella esté actualizada y sea correcta. Para ello, los expertos nacionales de los socios del proyecto se encargan de mantener la información actualizada.

El portal de información del proyecto incluye informes nacionales sobre el marco jurídico del desplazamiento de trabajadores en régimen de libre prestación de servicios en los sectores agrícola e industrial y de treinta videoblogs, vídeos cortos sobre las normas relativas al desplazamiento de trabajadores adoptando un enfoque centrado en el

público ya que: Definir correctamente los destinatarios del contenido es una parte importante del proyecto.

Chatbot

También se encuentra integrado en el portal de información y ha sido desarrollado en la primera fase del proyecto.

El chatbot se programó, de tal manera, que utiliza, en primer lugar, las fuentes identificadas por los expertos del proyecto, minimizando el riesgo de dar información incorrecta en favor de la ausencia de respuesta, manteniendo un continuo aprendizaje ante nuevas cuestiones planteadas que permitirá dar respuestas cada vez más precisas a lo largo del proyecto. En el caso de problemas complejos para los que no existe una respuesta sencilla, se remitirá al preguntante a un experto que facilitará la respuesta correcta y que servirá, además, para aumentar el aprendizaje del bot.

Un ejemplo del funcionamiento y aprendizaje del chatbot:

El chatbot del proyecto, ante una pregunta básica: ¿Qué es un documento portátil A1?, dio la respuesta correcta (ilustración: Figura 1).

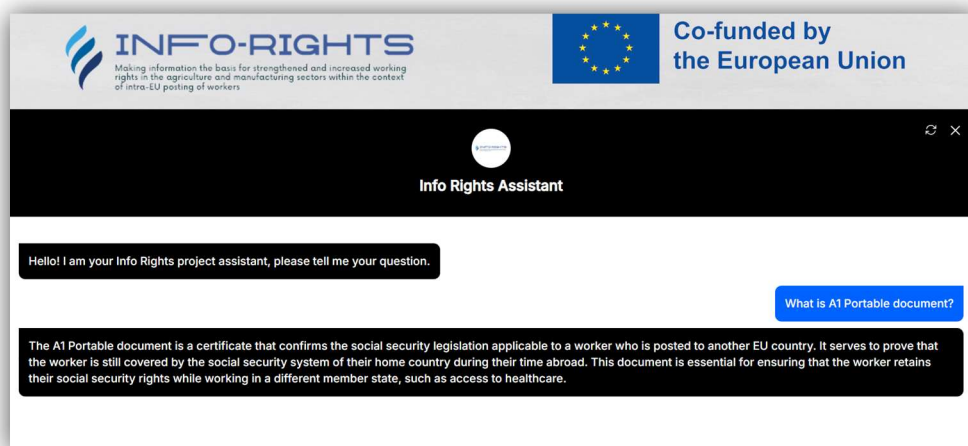


Figura 1. Pregunta sobre el documento A1 al asistente virtual de Info-Rights

En una segunda pregunta, se le planteó una cuestión más difícil, que requería conocimientos especializados, basada en la jurisprudencia del TJUE, más que en una disposición concreta. La pregunta se refiere al período mínimo de tiempo que un nacional de un tercer país, fuera del Espacio Económico Europeo o de Suiza, debe

haber estado empleado o residido en el territorio del país de origen antes de que pueda ser legalmente desplazado para realizar un servicio solicitado a su empleador, que debe llevarse a cabo en otro Estado miembro. El chatbot creado en el proyecto se limitó a responder que no podía responder a esta pregunta. Paradójicamente, esta es una ventaja de esta herramienta sobre los grandes modelos lingüísticos (LLM) disponibles habitualmente.



Figura 2: Pregunta sobre la publicación de un extranjero

La posible frustración de no tener una respuesta directa a una pregunta compleja debe presentarse como una ventaja de esta herramienta. El reto más serio a la hora de construir y mejorar este chatbot sigue siendo limitar o bloquear la posibilidad de la llamada alucinación, es decir, dar cualquier respuesta, por engañosa que sea, en lugar de remitirse a fuentes o asesores.

En comparación, la primera respuesta obtenida por una herramienta ampliamente disponible basada en grandes modelos lingüísticos era incorrecta y engañosa (Figura 3).

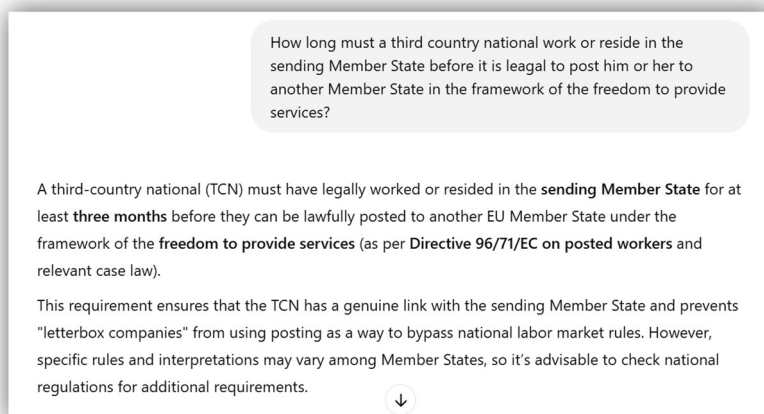


Figura 3. Respuesta de una herramienta lingüística de la inteligencia artificial

Sólo un usuario inquisitivo puede protegerse de una respuesta incorrecta, por ejemplo solicitando la fuente de la información (Figura 4), lo cual es cuestionable. Sin embargo, si la respuesta se formula de manera definitiva, como en la Figura 3, el usuario medio se quedará a oscuras. Mientras tanto, la jurisprudencia del TJUE:

1. permite la contratación de nuevo(s) empleado(s) a efectos de comisión de servicio;
2. el nuevo empleado puede ser nacional de un tercer país;
3. la corrección del desplazamiento vendrá determinada por una evaluación de la totalidad de la situación y no sólo por el país en el que habitualmente desempeña su trabajo, que, según el artículo 4 de la Directiva de aplicación, es uno de los siete elementos indicativos para evaluar la corrección del desplazamiento;
4. el incumplimiento de uno o varios elementos no prejuzga el carácter irregular del desplazamiento y, por último;
5. la determinación de si el Estado de envío es aquel en el que el trabajador realiza habitualmente su trabajo puede basarse en el mero hecho de que realice allí su trabajo tras regresar del desplazamiento.

En conclusión, no existe tal período mínimo en la legislación de la UE.

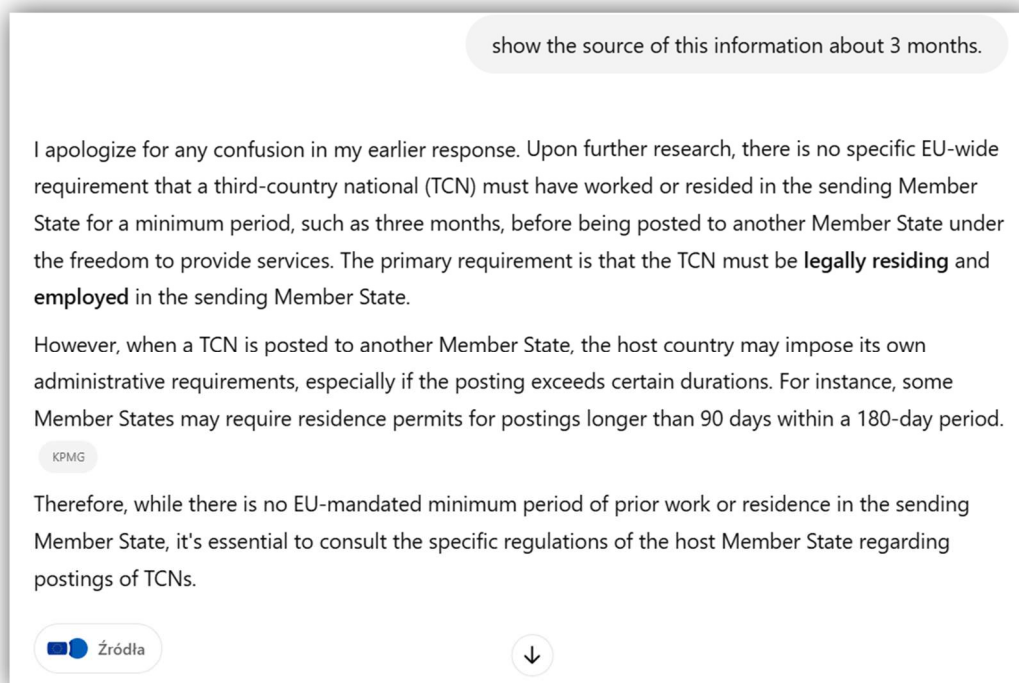


Figura 4: Corrección de la respuesta original, que lleva a la conclusión contraria

Aunque la inteligencia artificial ha llegado finalmente a esta conclusión correcta, incluso al dar la respuesta correcta ha incurrido en otro grave error al afirmar que los distintos Estados miembros a los que se desplaza el extranjero pueden imponer el requisito de haber trabajado antes (antes del desplazamiento) en el territorio del Estado de envío.

Pues bien, de la sentencia del TJUE en el asunto Comisión contra Nimcom C-244/04 se desprende claramente que los Estados miembros no tienen derecho a imponer tal requisito. Esta conversación no hace sino confirmar que, a la hora de buscar información sobre el desplazamiento de trabajadores, tarde o temprano habrá que consultar a expertos. Por eso, en el portal informativo existe la posibilidad de hacer preguntas a expertos nacionales.

Consulta con expertos

Una parte importante del proyecto, que sólo dura 24 meses, consiste en llevar el portal de información, el chatbot y otros canales para proporcionar y obtener información sobre las normas de desplazamiento hasta un punto en el que los expertos de las instituciones asociadas puedan continuar su misión una vez finalizado el proyecto. Esta parte del proyecto se ha denominado «*desarrollo de capacidades*» y consiste en crear la capacidad sostenible de las organizaciones implicadas para comunicar las normas de desplazamiento.

Recomendaciones para los políticos y para quienes toman las decisiones

A la luz del análisis realizado y de los datos recogidos, formulamos recomendaciones clave¹⁶ para mejorar la información sobre las normas de desplazamiento, aumentar el acceso a la información y mejorar la aplicación de las normas existentes:

1. **Mejorar los sistemas de información sobre el desplazamiento de trabajadores.** Es esencial facilitar el acceso a información clara, actualizada e inequívoca sobre las normas de desplazamiento. Las herramientas digitales, incluidas las que está desarrollando actualmente la Autoridad Laboral Europea (ELA)¹⁷, deben garantizar la fiabilidad de las respuestas facilitadas para evitar interpretaciones erróneas de la ley.

¹⁶ Estas recomendaciones están elaboradas en consonancia con las tesis establecidas sobre los desplazamientos de trabajadores y las recomendaciones introducidas a partir de aquellas.

¹⁷ Véanse <https://www.ela.europa.eu/en/about/what-we-do>

2. **Reforzar la aplicación de las normas existentes.** Algunos Estados miembros proponen regular (o incluso prohibir) el desplazamiento de extranjeros¹⁸. La deficiente aplicación de las normas vigentes no debe ser nunca más un pretexto para introducir restricciones a la libre prestación de servicios. En lugar de introducir restricciones restrictivas al desplazamiento de extranjeros, por ejemplo, hay que centrarse en una aplicación más eficaz de las normas vigentes.

Una supervisión y un control adecuados del cumplimiento de la ley evitarán abusos sin introducir nuevas barreras. Para ello es necesario informar al personal de los organismos de control sobre las normas en materia de desplazamiento.

3. **Mayor transparencia y accesibilidad de la información para trabajadores y empresarios.** Deben aplicarse soluciones que permitan a los trabajadores desplazados acceder rápidamente a información completa sobre sus derechos y obligaciones. Esto también facilitará a los empresarios el cumplimiento de la normativa vigente.
4. **Cooperación internacional en materia de información y aplicación de la normativa.** La coordinación entre los Estados miembros, las autoridades de control y las organizaciones patronales y sindicales es crucial para un cumplimiento más eficaz y la eliminación de la elusión.
5. **Desarrollo de tecnologías modernas de apoyo a la información y la vigilancia.** Los sistemas basados en la inteligencia artificial pueden desempeñar un papel importante en el suministro de información y la vigilancia del cumplimiento. Sin embargo, es necesario garantizar su calidad para evitar la proliferación de información inexacta o errónea.
6. **Evitar un exceso de regulación que obstaculice el desplazamiento.** Las propuestas para restringir el desplazamiento de extranjeros no abordan los problemas causados por una aplicación ineficaz. Es crucial mejorar la eficacia de las autoridades supervisoras y eliminar las lagunas jurídicas en lugar de restringir la libre prestación de servicios.

¹⁸ Véanse *Position paper - from The Netherlands, Belgium, Denmark, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg. EU policy priorities for the Commission period 2024-2029. Foster genuine and fair posting of third country nationals (TCNs)*, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/kamerstukken/2025/02/14/bijlage-1-position-paper-posting-of-third-country-nationals>

7. **Campañas de educación y sensibilización.** Son necesarias actividades de sensibilización para trabajadores y empresarios sobre las normas relativas al desplazamiento. Los Estados miembros deben promover iniciativas educativas para facilitar la comprensión y el cumplimiento de las normas aplicables.

La aplicación de las recomendaciones anteriores por parte de las correspondientes instituciones de la UE, y de los gobiernos de los Estados miembros, mejorará la eficacia del cumplimiento de las normas sobre desplazamiento de trabajadores, aumentará la transparencia y la confianza en el sistema y contribuirá a una mejor protección de los derechos de los trabajadores desplazados.



Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them