

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RECOMENDACIONES

COMISIÓN

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

de 31 de marzo de 2008

relativa a una mayor cooperación administrativa en lo concerniente al desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2008/C 85/01)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 211,

Considerando lo siguiente:

(1) La Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios ⁽¹⁾ establece obligaciones claras en materia de cooperación entre las administraciones nacionales y encomienda a los Estados miembros la tarea de crear las condiciones propicias para dicha cooperación. Dicha obligación conlleva la designación, de conformidad con las legislaciones y/o prácticas nacionales, de una o varias autoridades de control organizadas y dotadas con los medios necesarios para funcionar eficazmente y responder con celeridad a las solicitudes relacionadas con las condiciones laborales en el marco de la Directiva 96/71/CE.

(2) Además, la Directiva 96/71/CE impone claramente a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para que tengan acceso a la información sobre las condiciones laborales no sólo los prestadores de servicios extranjeros, sino también los trabajadores desplazados interesados.

(3) Pese a los progresos realizados en materia de acceso a la información, sigue habiendo motivos razonables para preocuparse por la manera en que los Estados miembros han implementado o aplicado las normas de la Directiva 96/71/CE relativas a la cooperación administrativa ⁽²⁾. Si no se corrige esa situación, no parece que pueda haber una implementación satisfactoria ni una correcta aplicación, ni tampoco un cumplimiento efectivo ni una ejecución práctica de la Directiva 96/71/CE ⁽³⁾.

(4) El ejercicio de control emprendido por la Comisión a raíz de su Comunicación «Orientaciones en relación con el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios» ⁽⁴⁾ mostró además que muchos Estados miembros tienden a recurrir únicamente a sus propios instrumentos y medidas nacionales a la hora de controlar si los prestadores de servicios cumplen las condiciones laborales aplicables a los trabajadores desplazados. Es posible que esta situación esté relacionada con la aparente falta de cooperación administrativa, o incluso que se deba a ella ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Documentos de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2006) 439 y SEC(2007) 747, así como la Comunicación «Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación — sacar el mayor partido posible de sus ventajas y potencial, al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores», en particular su apartado 6 — Conclusiones, COM(2007) 304 final, de 13 de junio de 2007, página 9.

⁽³⁾ En este contexto, véase asimismo la Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, B6-0266/2007.

⁽⁴⁾ COM(2006) 159 final, de 4 de abril de 2006.

⁽⁵⁾ Comunicación «Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios: Sacar el mayor partido posible de sus ventajas y potencial, al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores», en particular su apartado 6 — Conclusiones, COM(2007) 304 final, de 13 de junio de 2007, así como el documento de trabajo adjunto, SEC(2007) 747.

⁽¹⁾ DOL 18 de 21.1.1997, p. 1.

- (5) Para garantizar el cumplimiento de los términos y las condiciones de empleo ⁽¹⁾, las autoridades del Estado miembro en el que se prestan los servicios aplican determinadas medidas de control o requisitos administrativos a las empresas que efectúan el desplazamiento. La necesidad de aplicar acciones preventivas y sanciones apropiadas dirigidas a proteger a los trabajadores desplazados es innegable. Sin embargo, el análisis de las medidas de control puestas en práctica por los Estados miembros pone de manifiesto su flagrante diversidad e indica que algunas de ellas podrían no ser proporcionadas y, en consecuencia, no ser conformes con el artículo 49 del Tratado, tal como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia, o con la Directiva 96/71/CE.
- (6) Las necesidades de control legítimas sólo se cubrirán, respetándose al mismo tiempo la normativa comunitaria, si los Estados miembros mejoran y refuerzan, si fuera necesario, la eficacia de la cooperación mutua y/o si se mejora el acceso a la información, tal como se establece en la Directiva 96/71/CE ⁽²⁾.
- (7) Una implementación y una ejecución adecuadas y eficaces son elementos decisivos para la protección de los derechos de los trabajadores desplazados, mientras que una mala ejecución debilita la eficacia de las disposiciones comunitarias aplicables en este ámbito. Una estrecha cooperación entre la Comisión y los Estados miembros es, pues, fundamental, sin olvidar el importante papel de las inspecciones de trabajo y de los interlocutores sociales a este respecto.
- (8) En lo que respecta al desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios, las diferentes culturas y estructuras administrativas, las distintas lenguas y la falta de claridad de los procedimientos establecidos, así como la falta de actores claramente identificados, son barreras significativas para una cooperación eficaz de trabajo entre los Estados miembros en este ámbito. La utilización de un sistema electrónico de información adecuado y eficaz, diseñado con el objetivo de facilitar una ayuda mutua y un intercambio de información entre los Estados miembros, es un instrumento muy eficaz para derribar varias de estas barreras y, por consiguiente, es fundamental para que los Estados miembros puedan cooperar estrechamente entre sí. Ese sistema debería permitir a las autoridades competentes y a los agentes implicados —por ejemplo, los interlocutores sociales— identificar fácilmente a los interlocutores pertinentes en otros Estados miembros y comunicar de forma eficaz. Además, debería contribuir a crear un clima de confianza mutua, que es fundamental para que la cooperación administrativa funcione eficazmente.
- (9) Facilitar información fácilmente accesible, exacta y actualizada a las empresas y a los trabajadores sobre los términos y las condiciones de empleo que se aplicarán a los trabajadores desplazados en el Estado miembro de acogida es una condición fundamental que contribuye a la prevención de la aparición de nuevos conflictos, de situaciones problemáticas y de abusos. Por tanto, deberían adoptarse las medidas necesarias para facilitar a los trabajadores desplazados y a sus empleadores el acceso eficaz a esos datos ⁽³⁾.
- (10) Es necesaria una acción urgente para remediar las deficiencias de implementación, aplicación y ejecución de la legislación aplicable a los trabajadores destacados, mediante un incremento de la cooperación administrativa entre los Estados miembros, la utilización de sistemas más efectivos de intercambio de información, la mejora del acceso a la información y la promoción del intercambio de información y de las mejores prácticas.

RECOMIENDA:

1. Sistema de intercambio de información

Los Estados miembros deberían adoptar las medidas necesarias y hacer los esfuerzos precisos para poner en práctica un sistema electrónico de intercambio de información, como el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) ⁽⁴⁾, y, en particular, para desarrollar, en estrecha cooperación con los servicios de la Comisión, una aplicación dirigida específicamente a respaldar la cooperación necesaria para mejorar la implementación de la Directiva 96/71/CE.

El desarrollo de dicho sistema electrónico de intercambio de información para la cooperación administrativa en el marco de la Directiva 96/71/CE implicaría lo siguiente para los Estados miembros:

- 1) determinar los principales aspectos y cuestiones sobre la información que ha de intercambiarse y que deben, pues, incluirse en el sistema;
- 2) identificar a las autoridades competentes y, en caso necesario, a otros agentes implicados en el seguimiento y el control de las condiciones laborales de los trabajadores desplazados que participarán en el sistema de intercambio;

⁽¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de octubre de 2006, sobre el informe Schroedter.

⁽²⁾ También se hace hincapié en esa cuestión en la Resolución del Parlamento Europeo; véanse en particular los puntos 21 y 32 y siguientes. De las respuestas recibidas en el marco de la consulta iniciada sobre la modernización de la legislación laboral, COM(2006) 708 de 22 de noviembre de 2006, se desprende que los Estados miembros respaldaron ampliamente la necesidad de mejorar e incrementar la cooperación [véase COM(2007) 627 final, de 24 de octubre de 2007], así como el documento de trabajo adjunto, SEC(2007) 1373.

⁽³⁾ El Parlamento Europeo hizo hincapié en este mismo punto en su Resolución de 11 de julio de 2007; véase el punto 18.

⁽⁴⁾ El sistema IMI tiene por objeto favorecer la asistencia mutua y el intercambio de información entre los Estados miembros. Sirve de herramienta para que las autoridades europeas puedan intercambiar datos de manera fiable y rápida, lo que les permite colaborar eficazmente a pesar de los obstáculos vinculados a la utilización de lenguas y procedimientos y estructuras administrativas diferentes. Las primeras aplicaciones desarrolladas apoyarán la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo revisada, relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales, y la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

- 3) clarificar el papel de los centros de enlace;
- 4) examinar la cuestión de las garantías suficientes para la protección de los datos personales intercambiados durante el intercambio de información entre las autoridades de los Estados miembros y, en caso necesario, de otros agentes implicados ⁽¹⁾.

A partir de los resultados de ese análisis preliminar, los Estados miembros deberían evaluar y decidir, en cooperación con los servicios de la Comisión, si el IMI proporciona el apoyo más adecuado para el intercambio de información, tal como se establece en el artículo 4 de la Directiva 96/71/CE.

La Comisión prestará apoyo y asistencia a los Estados miembros a este respecto y se compromete a trabajar estrechamente con ellos para alcanzar los progresos necesarios a su debido tiempo. En particular, facilitará y coordinará las tareas de un grupo de trabajo operativo, que se creará de forma voluntaria, y, en caso necesario, proporcionará asistencia técnica externa durante el desarrollo de la aplicación específica.

2. Acceso a la información

Los Estados miembros deberían incrementar sus esfuerzos para lograr un mayor acceso a la información sobre las condiciones laborales que deben aplicar los prestadores de servicios, y para garantizar que sus oficinas de enlace se hallan en condiciones de llevar a cabo eficazmente sus tareas.

Para lograr nuevas mejoras en lo que respecta al acceso a la información, los Estados miembros deberían:

- 1) evitar referirse genéricamente al Derecho laboral o facilitar información de carácter general sobre éste, y, por el contrario, indicar claramente qué condiciones de empleo y qué legislación (nacional y/o regional) deben aplicarse a los trabajadores desplazados en su territorio;
- 2) adoptar las medidas necesarias para que, por regla general, esté garantizado el acceso a la información sobre qué convenios colectivos se aplican (y a quién), y sobre qué condiciones laborales deben aplicar los prestadores de servicios extranjeros; cuando sea posible, deberían facilitarse enlaces con sitios de internet y otros puntos de contacto, en particular los interlocutores sociales pertinentes;

- 3) poner dicha información a disposición de los trabajadores y de los prestadores de servicios en lenguas distintas de la lengua o las lenguas del país en el que se prestan los servicios. Si es posible, hacerlo en un folleto resumido en el que se indiquen las principales condiciones laborales aplicables;
- 4) utilizar mejor las posibilidades ofrecidas por internet y mejorar la accesibilidad y la claridad de la información facilitada en los sitios web nacionales ⁽²⁾.

Además, los Estados miembros deberían:

- 5) dotar a los servicios de enlace de una estructura bien organizada y equipada con el personal adecuado y otros recursos a fin de poder llevar a cabo su tarea de facilitar la información;
- 6) si es posible, indicar una persona de contacto en la oficina de enlace encargada de tramitar las solicitudes de información.

La Comisión seguirá apoyando a los Estados miembros en este ámbito, especialmente a través del portal EUROPA, que contiene enlaces con los sitios web nacionales sobre desplazamiento de trabajadores.

3. Intercambio de buenas prácticas

Los Estados miembros deberían participar activamente en un proceso sistemático y formal de determinación y de intercambio de buenas prácticas en materia de desplazamiento de trabajadores a través de foros de cooperación establecidos por la Comisión a tal fin, por ejemplo el Comité de Alto Nivel previsto (para más detalles, véase el anexo).

Hecho en Bruselas, el 31 de marzo de 2008.

Por la Comisión

Vladimír ŠPIDLA

Miembro de la Comisión

⁽¹⁾ En este contexto, véase asimismo la Decisión 2008/49/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2007, relativa a la protección de los datos personales en la explotación del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) (DO L 13 de 16.1.2008, p. 18).

⁽²⁾ El sitio web de la Comisión tiene enlaces con los sitios web nacionales sobre trabajadores desplazados: http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingof-workers_en.htm

ANEXO

Comité de Alto Nivel sobre desplazamiento de trabajadores (pendiente de creación): Papel, tareas y responsabilidades previstos

Los intercambios de información que se han llevado a cabo hasta ahora de forma voluntaria en el grupo informal de expertos gubernamentales sobre el desplazamiento de trabajadores han puesto de manifiesto que el grupo era efectivo en la mejora de los medios disponibles para el intercambio de la información sobre las condiciones laborales de los trabajadores desplazados. Además, ha proporcionado a la Comisión información útil sobre la implementación y la aplicación de la Directiva 96/71/CE.

Para que haya una mayor cooperación administrativa también es necesario desarrollar medios efectivos para determinar e intercambiar buenas prácticas en todos los asuntos relevantes para la correcta aplicación y la ejecución de la Directiva 96/71/CE. De esta forma se podrá mejorar considerablemente la cooperación administrativa y prevenir el surgimiento de conflictos y el recurso frecuente a la vía jurisdiccional para resolver los conflictos.

Por tanto, como ya se anunció en su Comunicación de 13 de junio de 2007, la Comisión tiene intención de crear un Comité de Alto Nivel, con los siguientes objetivos y tareas previstos:

- 1) identificar y promover intercambio de experiencia y de buenas prácticas;
- 2) promover el intercambio de información pertinente, incluida la información sobre formas existentes de cooperación administrativa (bilateral) entre los Estados miembros y/o los interlocutores sociales;
- 3) examinar las cuestiones (administrativas), las dificultades y los problemas específicos en relación con la implementación, la aplicación, el cumplimiento efectivo y la ejecución de la Directiva 96/71/CE o las medidas nacionales de ejecución que sean relevantes para el desplazamiento de trabajadores;
- 4) examinar cualquier dificultad que pueda surgir en la aplicación del artículo 3, apartado 10, de la Directiva 96/71/CE;
- 5) supervisar los progresos alcanzados en la mejora de la cooperación administrativa, en particular el desarrollo de la aplicación destinada específicamente a apoyar la cooperación administrativa, y la adaptación e implementación del IMI, así como la mejora del acceso a la información y, en caso necesario, sugerir la adopción de acciones o medidas;
- 6) examinar las posibilidades de mejorar el cumplimiento efectivo y la ejecución de los derechos de los trabajadores y, en caso necesario, de proteger su posición;
- 7) realizar un examen pormenorizado de los problemas que plantea la ejecución práctica transfronteriza de la legislación.

Para alcanzar dichos objetivos, el Comité de Alto Nivel debería cooperar estrechamente con los organismos responsables del control de la legislación nacional aplicable a los trabajadores desplazados, como, por ejemplo, los servicios de inspección de trabajo. También debería, de conformidad con el Derecho nacional y/o con la práctica, implicar formalmente a los interlocutores sociales de forma periódica, en particular los representantes de los interlocutores sociales de sectores que recurren con frecuencia a trabajadores desplazados.

La Comisión está dispuesta a adoptar una decisión de la Comisión dirigida a crear en un futuro próximo dicho Comité de Alto Nivel, y a definir en ella su composición, sus objetivos y sus métodos de trabajo. A tal fin, se tendrá en cuenta el resultado del debate en el Consejo tras la presente Recomendación.
