

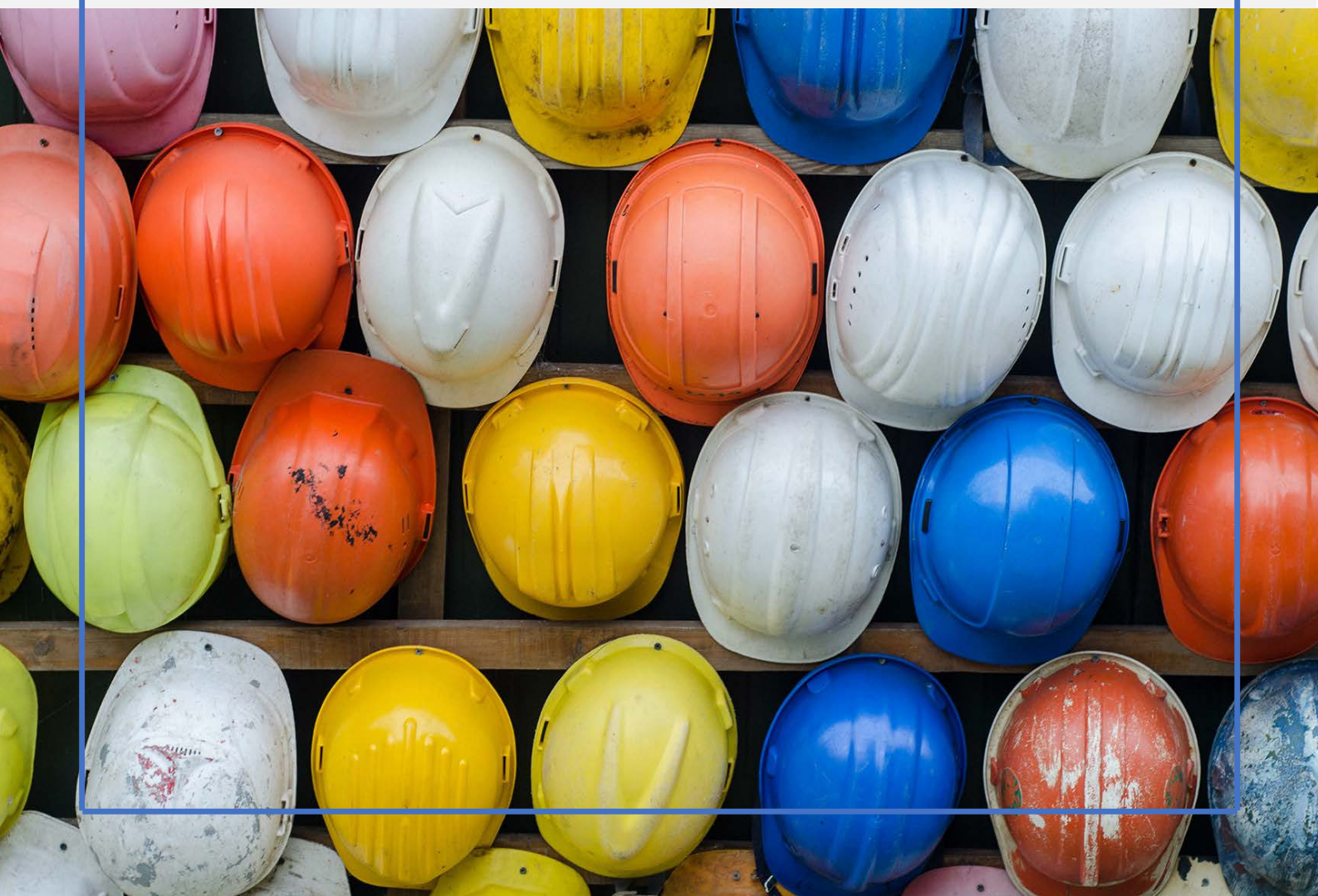


# ISA

## Informe final

*Traducción (ES)*

Marzo 2021



## Consorcio ISA



Coordinador del Proyecto (Italia)  
[www.cnce.it](http://www.cnce.it)



**КАМАРА НА СТРОИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ**  
**BULGARIAN CONSTRUCTION CHAMBER**

(Bulgaria)  
<https://ksb.bg/>



Association Européenne des Institutions Paritaires  
European Association of Paritarian Institutions

(Belgica)  
<https://aeip.net/>



(Francia)  
<http://www.irshare.eu/en/>



(Italia)  
[www.fondazionebrodolini.it](http://www.fondazionebrodolini.it)



(Polonia)  
<http://zzbudowlani.pl/>



(Portugal)  
<https://www.iscte-iul.pt/>



MINISTERUL MUNCII  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE

(Rumania)  
<http://mmuncii.ro/>



(España)  
<https://notus-asr.org/>



Organización Asociada (Portugal)  
<https://www.act.gov.pt>

## Autoria y Agradecimientos

El informe final de ISA ha sido elaborado por, F., Zheleva, M., Antova, D., Turlan, F., Baron, B. M., Virgilio, G., Kus, J., Veloso, L., Marques, J., Sales Oliveira, C., Tache, C., y Frías, J.

Los colaboradores de los diferentes capítulos han sido los siguientes

Introducción y conclusiones - Feliciano Iudicone (FGB)  
Plan de País: Bulgaria - Maria Zheleva, Djani Antova (BCC)  
Plan de País: Francia - Frederic Turlan (IR Share)  
Plan de País: Italia- Feliciano Iudicone (FGB), Bianca Maria Baron, Giacomo Virgilio (CNCE)  
Plan de País: Polonia - Jakub Kus (ZZ Budowlani)  
Plan de País: Portugal - Luísa Veloso, Joana Marques, Catarina Sales Oliveira (ISCTE IUL)  
Plan de País: Rumanía - Cristian Tache (MoLSJ)  
Plan de País: España Julia Frías (Notus)

El equipo del proyecto ISA agradece a todos los expertos y partes interesadas que participaron en los eventos del proyecto y contribuyeron a la evaluación de los acuerdos de cooperación y al debate sobre las recomendaciones políticas.

Puede encontrar más información sobre el proyecto en el sitio web: [www.isaproject.eu](http://www.isaproject.eu)



Este informe se ha realizado para el proyecto ISA, que ha recibido financiación en el marco de la convocatoria de propuestas VP/2018/011 de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea.

Las opiniones aquí expresadas reflejan únicamente la opinión de los autores. La Comisión Europea no es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en él.

## Tabla de contenidos

Introducción .....	6
Plan de País: Bulgaria .....	9
Información de contexto .....	9
“Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para firmar un acuerdo similar	12
Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían superarse .....	12
Factores que favorecen la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo pueden ser aprovechados.....	13
Plan de País: Francia .....	15
Información de contexto .....	15
“Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar. ....	19
Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse .....	19
Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse .....	20
Plan de País: Italia.....	22
Información de contexto.....	22
Caso de estudio" para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar. ....	24
Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse .....	25
Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse .....	25
Plan de País: Polonia .....	26
Información de contexto.....	26
‘Caso de estudio" para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar .....	29
Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse .....	29
Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse .....	30
Plan de País: Portugal.....	31

Información de contexto .....	31
“Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar .....	32
Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse .....	32
Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse .....	32
Plan de País: Rumanía .....	34
Información de contexto .....	34
“Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar .....	37
Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse .....	38
Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse .....	40
Plan de País: España .....	41
Información de contexto .....	41
“Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar .....	43
Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían superarse .....	44
Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse .....	44
Conclusiones .....	45

## Introducción

El proyecto ISA - *Acuerdos de Intercambio de Información* - está promovido por la Comisión Nacional Paritaria de las cajas de la construcción (Commissione Nazionale Casse Edili - CNCE) y cuenta con la participación de la Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), como coordinador científico, y otros socios de seis países de la UE a los que se dirige la acción, a saber: BCC (Bulgaria), IR Share y UCF (Francia)<sup>1</sup>, ZZ Budowlani (Polonia), ISCTE-IUL (Portugal), MoLSJ (Rumanía), y Notus (España), El consorcio también incluye a AEIP, como socio a nivel europeo, y a ACT (Portugal)<sup>2</sup> actor institucional clave, como organización asociada.

El proyecto aborda la cooperación transnacional en el ámbito del desplazamiento de trabajadores, reconociendo su papel clave para garantizar una correcta aplicación y cumplimiento de las normas de la UE sobre el desplazamiento.

A lo largo de la vida del proyecto (enero de 2019 - marzo de 2021), los socios implementaron un proceso destinado a mejorar las prácticas existentes mediante: la obtención de información contextual relevante, la selección y evaluación de los acuerdos existentes para el intercambio de información transnacional, el debate de los primeros resultados con las autoridades públicas, los interlocutores sociales, los fondos sectoriales y otras partes interesadas; la identificación de las lagunas existentes y las oportunidades de mejora. Como resultado el proyecto ha producido:

- Documentos informativos por país, que proporcionan información contextual de cada país participante en el proyecto;
- Guías que ilustran las características de 11 acuerdos seleccionados y que evalúan sus logros para orientar su posible ampliación;
- Dos seminarios online y dos talleres de trabajo, online, para discutir los primeros hallazgos del proyecto<sup>3</sup>.
- "Planes a nivel de país" que evalúan la cooperación administrativa, en el ámbito del desplazamiento, para cada país cubierto por la asociación y que se adjuntan a este Informe Final.

Como tarea principal del proyecto, los socios seleccionaron 11 acuerdos, que pueden clasificarse según la siguiente tabla:

---

<sup>1</sup> IR Share ha sustituido a la UCF, en el consorcio, a partir de diciembre de 2020 y ha contribuido a la redacción del presente informe.

<sup>2</sup> Mas información acerca de esta entidad puede obtenerse en el link <https://www.isaproject.eu/consortium/>

<sup>3</sup> Extracto de los eventos disponible en el Canal You Tube de CNCE:  
<https://www.youtube.com/channel/UCKmSXCPloO33IWJl54JTsw>



Tabla 1: Lista de acuerdos analizados en las Guías del Proyecto

Tipo de acuerdo	Nombre	Ámbito geográfico
<b>Acuerdos firmados por las inspecciones de trabajo</b>	Acuerdo de cooperación trasfronterizo entre la Inspección de trabajo de España y Portugal es	ES-PT
	Acuerdo de cooperación trasfronterizo entre la inspección de trabajo de España y Francia	ES-FR
	Acuerdo de cooperación e intercambio mutuo de información entre GLI EA, dependiente del Ministerio de Trabajo y Política Social de la República de Bulgaria, y la Autoridad de Inspección de Trabajo del Reino de Noruega	BG-NO
	Acuerdo relativo a la cooperación bilateral y al intercambio de información entre la Inspección Nacional de Trabajo de la República de Polonia y la Autoridad del Entorno Laboral del Reino de Dinamarca	PL-DK
<b>Acuerdos promovidos por los Ministerios de Trabajo</b>	Acuerdo de cooperación administrativa transfronteriza entre Bulgaria y Francia firmado por el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales de la República de Bulgaria y el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales, Familia y Solidaridad de la República Francesa	BG-FR
	Acuerdo de cooperación administrativa entre el Ministerio de Trabajo de la República Francesa y el Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social de la República Portuguesa sobre el desplazamiento de trabajadores y la prevención del trabajo no declarado	FR-PT
	Acuerdo bilateral entre la Autoridad de las Condiciones de Trabajo de Portugal y el Servicio de Control de las Leyes Sociales y el Servicio de Control del Bienestar en el Trabajo, ambos del Servicio Público Federal de Empleo, Trabajo Social y Consulta del Reino de Bélgica	PT-BE
	Acuerdos de cooperación para luchar contra el desplazamiento ilegal y la infracción de la legislación en el ámbito de las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y la salud y seguridad en el trabajo, firmados por Rumanía con Grecia, Hungría, Italia, Portugal y España	RO-EL RO-HU RO-IT RO-PT RO-ES
<b>Acuerdos que involucran a los fondos sectoriales</b>	Acuerdos bilaterales transnacionales entre la CNCE italiana y los fondos sectoriales activos en otros países de la UE	Varios Países (Foco en IT-DE)
	Acuerdos bilaterales transnacionales entre la UCF francesa y los fondos sectoriales activos en otros países de la UE	Varios Países (Foco en FR-DE)
	Acuerdo entre el Instituto de Seguridad Social (ZUS) (Polonia) y SOKA-BAU (Alemania)	PL-DE

A lo largo del informe se hace referencia a las Directrices y a los documentos informativos de los países, todos ellos disponibles en el sitio web-site [www.isaproject.eu](http://www.isaproject.eu). Los resultados de los anteriores proyectos Post-Lab y Post-Lab de la UE también sirvieron de base para el análisis <sup>4</sup>. De hecho, ISA representa la continuación natural de estos proyectos anteriores, el primero presentando buenas prácticas e identificando el fraude existente en los ámbitos del desplazamiento y el trabajo no declarado, y el segundo explorando y evaluando conjuntos de datos potencialmente útiles para atajarlos.

Los principales capítulos del informe están estructurados como "planes a nivel de país", que exploran los logros actuales y la posible evolución de las actividades de cooperación existentes, estudiadas durante el proyecto. En particular, cada plan a nivel de país incluye:

- **Información contextual** (es decir, información sobre posibles aspectos relevantes: autoridades que poseen o supervisan la información pertinente; características y posición sobre el desplazamiento y el intercambio de información transfronteriza de las partes interesadas; características de las iniciativas existentes de intercambio de información transfronteriza; posibles disposiciones legales relativas al intercambio de información transfronteriza; flujos de trabajadores desplazados, presencia de fraude u obstáculos a la libre circulación);
- **"Caso de estudio"** para reforzar la adhesión a un acuerdo existente o para la celebración de un acuerdo similar (características más relevantes del acuerdo, posibles beneficios de la adopción del acuerdo para cada parte interesada);
- **- Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha del acuerdo y cómo podrían abordarse** (por ejemplo: falta de datos, presencia/ausencia de disposiciones relevantes establecidas por la ley o los convenios colectivos);
- **- Los factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían aprovecharse** (por ejemplo, la presencia de información más detallada o fiable que la que se comparte en el acuerdo, la posibilidad de incorporar a un grupo más amplio de actores interesadas, la presencia de condiciones de apoyo).

Una sección final comparando los resultados de los planes a nivel nacional y los resultados de proyectos anteriores, cierra el informe. Las conclusiones también ofrecen algunas recomendaciones generales dirigidas a los interlocutores sociales y a los responsables políticos.

---

<sup>4</sup> Los informes de EU Post Lab y Post-Lab están disponibles en diferentes idiomas en el siguiente enlace: [www.tinyurl.com/eupostlab](http://www.tinyurl.com/eupostlab)



# Plan de País: Bulgaria

## Información de contexto

En Bulgaria, las principales autoridades que poseen o controlan la información relevante sobre los trabajadores desplazados son:

- La Agencia Nacional de Recaudación (NRA);
- La Agencia Ejecutiva de la Inspección General de Trabajo (EA GLI);
- El Ministerio de Trabajo y Política Social (MLSP).

La agencia Nacional de Recaudación es responsable de la emisión de los documentos A1, de la gestión de todos los datos de la empresa relacionados con el tipo de actividad y los ingresos generados en el territorio de Bulgaria y en el extranjero, de los aspectos contractuales y de la adhesión a los requisitos para el desplazamiento de trabajadores según la Directiva correspondiente. La Agencia gestiona, entre otros, los siguientes datos: tipo de actividad de la empresa desplazada, número de empleados, tipo de contratos de trabajo y legislación laboral aplicable, ingresos de la empresa en Bulgaria y en el país de acogida. En caso de que las empresas no cumplan algunos de los requisitos, la ANR puede denegar la expedición del documento A1

El Ministerio de Trabajo y Política Social tiene competencias sobre las relaciones laborales y la aplicación de la política laboral con el objetivo general de mejorar la calidad y la seguridad en el trabajo, protegiendo el empleo, el bienestar y los derechos sociales de los trabajadores. En el ámbito de las relaciones internacionales, el Ministerio suscribe acuerdos de cooperación en materia de seguridad social y condiciones de trabajo.

La Agencia Ejecutiva de la Inspección General de Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Política Social, supervisa el cumplimiento de la legislación laboral y de salud y seguridad en Bulgaria. Sus actividades se basan en los principios de publicidad y prevención durante las inspecciones de trabajo, la cooperación con las instituciones, los interlocutores sociales y las ONG. Además, el GLI EA proporciona asesoramiento técnico y apoyo sobre todas las cuestiones relacionadas con el trabajo y el desplazamiento de los trabajadores. La Agencia, también mantiene el portal de información oficial para las empresas y los trabajadores desplazados a Bulgaria. El portal proporciona datos sobre las condiciones de trabajo, los salarios mínimos, la remuneración, la movilidad laboral, los convenios colectivos a nivel sectorial y nacional, las definiciones legales, las sanciones, etc. Según el art. 53, p. 3 de la ley laboral, todos los convenios colectivos, firmados para todos los sectores a nivel nacional, deben ser registrados en el GLI EA. Además, la Agencia proporciona información sobre los salarios mínimos en los Estados miembros de la UE y procesa las solicitudes de los ciudadanos empleados en el extranjero.

La GLI EA controla y supervisa las actividades de las agencias de colocación, en Bulgaria y en el extranjero y está facultada para realizar inspecciones, que en ocasiones se llevan a cabo en colaboración con el Ministerio del Interior, la Agencia de Empleo y otras instituciones pertinentes. GLI EA controla el proceso de desplazamiento de trabajadores a la UE y a terceros países. En 2019, la Agencia ha realizado 730 inspecciones a trabajadores desplazados, el mayor número de ellas en el ámbito del transporte y la construcción. En 2019, las infracciones más problemáticas, relacionadas con los trabajadores desplazados en el sector de la construcción en

la UE, son la documentación irregular, la remuneración no devengada y no pagada o, el pago de salarios inferiores a los reglamentarios y/o a los salarios mínimos establecidos en el respectivo país extranjero.<sup>5</sup>

Los interlocutores sociales, del sector de la construcción, participan activamente en iniciativas relacionadas con los trabajadores desplazados, en luchar contra las irregularidades que se producen a lo largo de todo el proceso respecto a las condiciones laborales justas y al trabajo no declarado. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas están financiadas por la UE y no implican específicamente la celebración de acuerdos para el intercambio de información transfronteriza. Hasta hace poco, estas actividades se han centrado, más bien, en medidas no vinculantes, como campañas de información, sensibilización, investigación e intercambio de buenas prácticas, entre otras. En 2020, sin embargo, la Cámara Búlgara de la Construcción (BCC) ha puesto en marcha una iniciativa para contribuir a mejorar el proceso de desplazamiento de trabajadores, mediante el intercambio de buenas prácticas con otros países. En Bulgaria, no hay dificultades durante la expedición de los documentos A1, ya que este proceso se ajusta a la legislación de la UE. Sin embargo, el principal problema está relacionado con la recopilación de información sobre lo que ocurre durante el periodo de desplazamiento.

Después de haber investigado sobre varios sistemas de control en esta materia, la BCC ha seleccionado el esquema portugués de control y supervisión en el ámbito laboral para llevar a cabo una investigación adicional para utilizarlo como ejemplo y ajustarlo al ámbito búlgaro. Esto se debe a que, por un lado, al igual que Bulgaria, Portugal ocupa los primeros puestos en el desplazamiento de trabajadores dentro de la UE. Por otro lado, la investigación muestra que la práctica de las instituciones portuguesas en lo que respecta a la recogida de información sobre los trabajadores portugueses desplazados es muy satisfactoria en términos de cooperación tanto a nivel interinstitucional como internacional. Por ello, la BCC estableció contacto con la *Autoridade para as Condições do Trabalho* (ACT) portuguesa, para conocer su experiencia sobre el sistema de control y supervisión, así como, sobre el sistema de información utilizado para seguir el proceso real de desplazamiento de los trabajadores de Portugal. La BCC también colaboró con la Agencia Nacional de Recaudación (ANR), responsable de la emisión de los documentos A1 en Bulgaria. A finales de 2020 se organizó la primera reunión de intercambio virtual, en la que las tres partes expresaron sus expectativas y señalaron los principales problemas relacionados con el desplazamiento de trabajadores en Bulgaria y las principales áreas de posible colaboración. La iniciativa también fue cubierta por el periódico "*Stroitel*" - una edición online y semanal en papel, dedicada al sector de la construcción.<sup>6</sup>

La próxima reunión con representantes de la BCC, la ANR, la ACT y otras instituciones portuguesas relevantes está prevista para el primer semestre de 2021. Algunos de los puntos de debate serán:

- Instituciones portuguesas que se ocupan de recopilar y analizar información sobre los trabajadores desplazados y las empresas que trabajan en proyectos de construcción dentro de la UE, en lo que respecta a la ejecución de los contratos, los plazos de ejecución de los proyectos, el volumen de las obras, la remuneración percibida por los trabajadores

---

<sup>5</sup> [https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen\\_doklad\\_2019.pdf](https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf)

<sup>6</sup> [Stroitel, No. 43, pagina 10](#)

desplazados con respecto a su experiencia y posición, la calidad de las obras y las reclamaciones presentadas por los contratistas principales contra sus subcontratistas;

- Tipo de información que recogen las instituciones portuguesas durante el periodo de desplazamiento;
- Marco legal que establece el procedimiento de recogida de información sobre los trabajadores desplazados;
- Prácticas de apoyo y asistencia a las empresas y personas portuguesas que desarrollan actividades en el extranjero en caso de conflictos laborales, reclamaciones, etc.
- Tratamiento y prevención de los casos de competencia desleal

En cuanto a los fondos paritarios, actualmente no existe un fondo para el sector de la construcción, ni normas legislativas en este ámbito. A lo largo de los años, hubo muchas conversaciones entre los interlocutores sociales para establecer un fondo de este tipo para el abono de salarios no percibidos por causas del mal tiempo y para planes de formación; sin embargo, las negociaciones no han abordado los temas relacionados con los trabajadores desplazados.

En lo que respecta a los acuerdos de intercambio de información transfronteriza, en el ámbito de los trabajadores desplazados, GLI EA es la institución facultada para suscribir y aplicar dichos acuerdos. Una parte importante del intercambio de información sobre trabajadores desplazados entre la Agencia y otros Estados miembros de la UE tiene lugar principalmente a través del sistema IMI. En 2019, la mayoría de las solicitudes se refieren a la legalidad del proceso de desplazamiento, así como a las aclaraciones relativas a las acciones de los empleadores que intentan eludir la legislación laboral, incluidos los intentos de explotación laboral, el dumping social, el falso desplazamiento, etc. En todo el año, la Agencia ha recibido 222 solicitudes de otros Estados miembros y ha enviado 16 solicitudes, cinco de ellas relativas al cumplimiento de sanciones. Normalmente, Francia y Bélgica utilizan el sistema; sin embargo, el número de solicitudes de Austria, Alemania y los Países Bajos también está creciendo. Como resultado, en 2019, GLI EA ha realizado 95 comprobaciones en su mayoría sobre las siguientes cuestiones: emisión y autenticidad de los documentos A1, relación de los ingresos de la empresa a nivel local y en el extranjero, así como la exactitud de los documentos de pago. En la mayoría de los casos, las solicitudes de información se refieren a los sectores de la construcción, la agricultura y el transporte.<sup>7</sup>

Para otros tipos de información, que no están cubiertos por el sistema IMI, GLI EA ha firmado acuerdos con más de 20 países. Éstos se refieren a la cooperación en el intercambio de información y la aplicación de la ley en materia de seguridad y salud en el trabajo, legislación laboral y trabajo no declarado, así como a la lucha contra el trabajo no declarado y el fraude social transfronterizo. Las características más comunes son la realización de inspecciones conjuntas, el intercambio de información sobre salarios, condiciones de trabajo, irregularidades, casos de trabajo no declarado, accidentes laborales con trabajadores desplazados, infracciones de la legislación laboral y documentos y materiales informativos pertinentes, entre otros. Además,

---

<sup>7</sup> [https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen\\_doklad\\_2019.pdf](https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf)

las partes firmantes también comparten las mejores prácticas y realizan diversas actividades formativas para crear capacidades para una mejor cooperación internacional. Sin embargo, estos Acuerdos no están dedicados exclusivamente al sector de la construcción, sino que se refieren a todas las industrias.

Un ejemplo interesante de acuerdo transfronterizo de intercambio de información, es el firmado por GLI EA con la Autoridad de Inspección Laboral del Reino de Noruega (LIA). Este acuerdo no sólo contempla el intercambio de información sobre las infracciones de la legislación laboral, el trabajo no declarado y la salud y la seguridad, de las empresas que operan en el territorio de ambos países, sino que también implica el intercambio de buenas prácticas, el intercambio de inspectores y la formación para comprender mejor los aspectos de la legislación Laboral en ambos países.

### “Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para firmar un acuerdo similar

El acuerdo entre GLI EA y LIA abarca una amplia gama de actividades y es beneficioso para todas las partes interesadas: empresas, trabajadores, instituciones e interlocutores sociales. Reduce la carga administrativa de las empresas, sensibiliza a los trabajadores y ofrece oportunidades para compartir conocimientos, facilitar las inspecciones transfronterizas y prevenir el fraude. Por lo tanto, el Acuerdo tiene el potencial de ampliarse a otros países, así como de firmarse exclusivamente para el sector de la construcción. Las estadísticas de GLI EA muestran que las solicitudes a través del sistema IMI relativas al sector de la construcción ocupan los primeros lugares, lo que implica que es necesario impulsar el intercambio de información y la prevención del fraude en este sector. Las campañas informativas y las actividades conjuntas coordinadas son muy útiles en este Acuerdo. Ampliar estas medidas exclusivamente al sector de la construcción podría ser muy beneficioso para el conjunto del mercado, los trabajadores y los Estados. Promover el trabajo decente entre los trabajadores y concienciarlos sobre sus derechos en el extranjero podría tener un impacto positivo en el proceso de desplazamiento, ya que los trabajadores suelen estar menos familiarizados con estas cuestiones, debido a la complejidad de los temas y/o a las barreras lingüísticas. Si los trabajadores están mejor informados sobre las condiciones laborales y las particularidades de la legislación laboral en el país de acogida, tendrían los conocimientos suficientes para evitar, ellos mismos, los fraudes. Por otra parte, las inspecciones conjuntas tienen el potencial de reducir la explotación de los trabajadores y las diversas formas de vulneración de la legislación laboral.

### Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían superarse

Uno de los principales obstáculos para la adhesión, la aplicación y el desarrollo de los acuerdos existentes podría ser la falta de motivación y de voluntad para una cooperación más estrecha entre los actores implicados: organizaciones empresariales, organizaciones sindicales y autoridades públicas. La presencia y/o ausencia de voluntad, en particular de voluntad política,

está directamente relacionada con la disponibilidad de instrumentos financieros, que en el caso de los acuerdos existentes entre el GLI EA y la Inspección de Trabajo de Noruega son proporcionados por el "Mecanismo Financiero Noruego"<sup>8</sup>. La falta de fondos es uno de los principales obstáculos para la implementación, el fortalecimiento y el desarrollo de los acuerdos existentes y la mejora de la cooperación entre las partes implicadas. Sin embargo, actualmente, la voluntad política está directamente relacionada con la situación compleja, dinámica e imprevisible de la UE y del mundo en su conjunto, debido a las restricciones de viaje impuestas por los países y las sociedades en su lucha contra la propagación del COVID 19. Las restricciones impuestas dificultan considerablemente la planificación de estrategias a largo plazo por parte de los países y, por consiguiente, la realización de las actividades previstas en el marco de los acuerdos existentes y la suscripción de otros nuevos. Las restricciones a los viajes limitan efectivamente la propagación del coronavirus y preservan la salud humana; sin embargo, tienen un impacto negativo en la cooperación transfronteriza en el ámbito de la movilidad laboral y, por otro lado, dificultan la realización de reuniones físicas entre los representantes de las partes implicadas. La falta de contactos cara a cara, sustituida actualmente por conferencias online, limita en cierta medida el intercambio de información e ideas y el establecimiento de contactos personales, que suelen facilitar las actividades conjuntas, así como la cooperación, la implementación y el desarrollo de los acuerdos existentes.

Algunas de las actividades principales de GLI EA, que forman parte de los acuerdos de cooperación con las instituciones asociadas, son la realización de inspecciones conjuntas por parte de los inspectores de trabajo de ambos países, así como el intercambio de experiencias, que actualmente están en suspenso como consecuencia de las medidas contra la pandemia<sup>9</sup>. Los contactos personales de los inspectores de Bulgaria, Noruega, Alemania y Francia, entre otros, desarrollados durante las reuniones y conferencias previas a la crisis sanitaria, son muy útiles para su trabajo diario, a la hora de desplazar a los trabajadores, intercambiar información e interpretar la legislación aplicable, etc. Por último, pero no por ello menos importante, otro obstáculo para la aplicación, el desarrollo y la ampliación de los acuerdos de cooperación existentes podrían ser los perfiles personales de los implicados, su motivación para ser proactivos, así como sus competencias y conocimientos sobre la legislación nacional e internacional.<sup>10</sup>

## Factores que favorecen la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo pueden ser aprovechados

Los factores que impulsan la aplicación y el desarrollo de los acuerdos de cooperación transfronteriza existentes entre GLI EA y sus instituciones asociadas son más o menos similares a los posibles obstáculos, aunque tienen un efecto contrario. La voluntad política de cooperar eficazmente en el ámbito de la movilidad laboral y el desplazamiento de trabajadores es muy importante, pero depende de varios factores. Se trata del compromiso de los responsables

---

<sup>8</sup> <https://www.eeagrants.bg/>

<sup>9</sup> <https://www.gli.government.bg/bg/node/4842>

<sup>10</sup> Fuente: Investigación preliminar con representantes de GLI EA.

políticos, de su visión de la política búlgara, en particular, en el ámbito laboral y social, y de la convicción de que la cooperación transfronteriza es beneficiosa para todas las partes interesadas. La voluntad política de los socios europeos depende además del equilibrio de poderes en un contexto europeo más amplio, en el marco de la política de movilidad laboral de la UE, que adquirió mayor notoriedad gracias a casos como el " Programa de Movilidad ", que no fue aprobado por todos los Estados miembros. A este respecto, la disponibilidad de recursos financieros depende directamente de la voluntad política de la UE y de los gobiernos nacionales. Los fondos adicionales están facilitando la realización de reuniones conjuntas entre las partes interesadas, el diseño de diversos instrumentos (folletos informativos, aplicaciones interactivas, páginas web con información sobre los derechos y obligaciones de las empresas de desplazamiento y de los trabajadores desplazados), la realización de campañas informativas entre los ciudadanos, así como, el desarrollo y mantenimiento de centros de consulta, como el proyecto Movilidad Justa<sup>11</sup>. La disponibilidad de financiación tiene el potencial de compensar algunos de los obstáculos que impiden una cooperación más eficaz, al aumentar la motivación y las competencias de los representantes de las autoridades públicas que supervisan todos los asuntos relacionados con los trabajadores desplazados. Por último, aunque importante, el control de la difusión de COVID 19 y la reanudación de las reuniones y conferencias conjuntas es muy importante para la implementación y el desarrollo de los acuerdos de cooperación existentes entre GLI EA y sus instituciones asociadas en otros Estados miembros, ya que éstos dan lugar a un importante intercambio de experiencias entre los inspectores. El contacto cara a cara favorece el intercambio de ideas, propuestas e información, pero también crea buenas relaciones, que posteriormente se convierten en la base del éxito de las actividades conjuntas y del tratamiento eficaz de los problemas en el ámbito del desplazamiento de trabajadores.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> <https://www.faire-mobilitaet.de/>

<sup>12</sup> Fuente: Investigación preliminar con representantes de GLI EA.



## Plan de País: Francia

### Información de contexto

La principal regulación contra el fraude en el desplazamiento de trabajadores se adoptó en 2014<sup>13</sup> y, desde entonces, se ha reforzado en varias ocasiones. Parece que la crisis de la deuda fue el principal incentivo para obligar a las autoridades públicas a reaccionar ante las diferentes formas de fraude que causan pérdidas al sistema de seguridad social y al presupuesto del Estado. El desarrollo exponencial del desplazamiento de trabajadores - diez veces más declaraciones de trabajadores desplazados en 2013 que en 2003 - y su impacto de la opinión pública también empujaron a las autoridades públicas a reaccionar, recibiendo el apoyo de los interlocutores sociales.

La principal institución encargada de supervisar y controlar el desplazamiento de trabajadores es la Inspección de Trabajo, que ha celebrado varios acuerdos de cooperación con otros organismos de control de toda la UE<sup>14</sup>, anticipando la cooperación que será apoyada por la Autoridad Laboral Europea (ELA)<sup>15</sup>. La Inspección de Trabajo trabaja en colaboración con varios otros organismos de control: los organismos encargados de la inspección de la recaudación de las cotizaciones a la seguridad social (Urssaf, MSA), la policía y la gendarmería, pero también los servicios fiscales, aduaneros y de la competencia y los inspectores especializados en transporte. Por ejemplo, en 2017 se han inspeccionado 70.000 empresas y, sobre este total, el 35% en el marco de una inspección conjunta en la que participan varios organismos de control<sup>16</sup>. La Delegación Nacional Antifraude (Delegación Nacional de Lucha contra el Fraude DNLF) es el órgano central que se ocupa de la coordinación de la red de organismos de control y que fue creada en el 2008.<sup>17</sup>

En 2015, para mejorar su efectividad, la Inspección de Trabajo constituyó el Grupo Nacional de Vigilancia, Apoyo y Control (GNVAC), un servicio especializado de la Dirección General de Trabajo (DGT) y 18 unidades regionales especializadas (URACTI), que representan un total de 134,5 efectivos (en ETC) a 31 de diciembre de 2018. Esta reciente organización permite responder más eficazmente a los fraudes complejos, en red o a gran escala.

Los organismos de la seguridad social (Urssaf, MSA) gestionan los datos sobre las cotizaciones a la seguridad social, que son transmitidos por los empresarios junto con información clave,

---

<sup>13</sup> El Parlamento ha adoptado la "['Law no. 2014-790 of 10 July 2014 to fight against unfair social competition'](#)" (en francés), que es el resultado de varios informes parlamentarios que ponen de manifiesto numerosos casos en los que las empresas que desplazan a trabajadores en territorio francés infringen las normas de desplazamiento transfronterizo. El objetivo era transponer inmediatamente a la legislación francesa una parte de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la aplicación de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores.

<sup>14</sup> En 2016, se firmó un acuerdo de cooperación con Polonia. En 2017, se firmó un acuerdo de aplicación operativa con Bulgaria y Portugal. Con ello, ya son doce los textos que definen las modalidades de cooperación bilateral con diez Estados miembros de la UE. En 2018 se celebró un primer comité de dirección para cada acuerdo y se adoptó un programa de actividades conjuntas. El acuerdo con España se actualizó el 26 de abril de 2019.

<sup>15</sup> El gobierno francés ha apoyado activamente la creación de ELA.

<sup>16</sup> Ministerio de Trabajo, [Plan national de lutte contre le travail illégal](#), Revisión 2016-2018 y prioridades 2019-2021, 8 Julio 2019

<sup>17</sup> Préfet de la région Normandie (2019), L'organisation de la lutte contre le travail illégal, <https://normandie.direccte.gouv.fr/L-organisation-de-la-lutte-contre-le-travail-illegal>

como: el sector de actividad de la empresa, su número de empleados, la remuneración, el convenio colectivo de aplicación y el nivel de la escala salarial aplicada.

Desde el 1 de enero de 2017, la Declaración Social Nominativa (DSN) es el único método de transmisión de las declaraciones periódicas, enviadas por los empresarios a los organismos de protección social, y de notificación de incidencias: enfermedad, certificado del empresario para el Servicio Público de Empleo (Pôle emploi), etc. Al sustituir la mayoría de las declaraciones sociales, esta declaración única, mensual y telemática permite a los empresarios simplificar, asegurar y hacer más fiables sus obligaciones sociales. Para los trabajadores, supone una tramitación más rápida de los expedientes, con menos riesgo de error ya que todos los organismos reciben directamente la información relativa a su ámbito.

En cuanto al desplazamiento de trabajadores, todo empresario establecido fuera de Francia que desplace a sus empleados al territorio francés debe presentar una declaración previa de desplazamiento o un certificado de desplazamiento a la inspección de trabajo del lugar donde se vaya a prestar el servicio, antes de comenzar a trabajar en Francia. Esta declaración se realiza a través de un portal web, SIPSI, cuya nueva versión está disponible desde julio de 2019<sup>18</sup>. La nueva versión simplifica y aclara el sistema para que las empresas extranjeras puedan introducir sus declaraciones de la forma más rápida y precisa posible. También proporciona nuevas y más eficaces herramientas para los servicios de control. SIPSI ofrece un acceso multilingüe en francés, inglés, alemán, italiano y español.

La base de datos contiene, según el Ministerio de Trabajo, *"información más precisa y herramientas más eficaces"* que *"se ponen a disposición de los inspectores de la inspección de trabajo a través de una herramienta de trabajo que incluye nuevas funcionalidades de búsqueda y orientación"*. Además, se ofrece una solución de consulta de la base de datos a otros organismos de control, con la posibilidad de integrar la consulta del SIPSI directamente en las aplicaciones de inspección.

En lo que concierne específicamente al sector de la construcción, los Fondos Sectoriales gestionados por las organizaciones patronales se ocupan de gestionar un conjunto básico de aspectos salariales, como la paga de vacaciones y la paga por mal tiempo. Por principio, las empresas del sector de la construcción y obras públicas establecidas fuera del territorio francés deben afiliarse a una caja del *Congés Intempéries* BTP (CIBTP) en el momento de desplazar a sus empleados a Francia, de acuerdo con las disposiciones de los artículos L.1262-4 y D.3141-14 del Código del Trabajo. Este último indica que el régimen previsto en el apartado del Código de Trabajo relativo al fondo de vacaciones salariales *"se aplica también a las empresas no establecidas en Francia"*.

Por lo tanto, el hecho desencadenante de la obligación de afiliación a los fondos CIBTP, así como las obligaciones resultantes en cuanto a la declaración de los salarios pagados y el pago de las cotizaciones correspondientes, es el hecho de que la empresa desplace a sus empleados al territorio francés.

---

<sup>18</sup> <https://www.sipsi.travail.gouv.fr>

Este principio va acompañado de excepciones recogidas en los artículos D. 3141-26 y D. 3141-27 del Código del Trabajo. Es más, concretamente, sobre la base de este último artículo se estableció el acuerdo bilateral en cuestión. Por ejemplo, el artículo D. 3141-26 subraya que *"las empresas mencionadas en el artículo D. 3141-14, establecidas en otro Estado miembro de la Unión Europea o en uno de los demás Estados firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, pueden quedar exentas de las obligaciones"* establecidas en el subapartado centrado en las empresas del sector de la construcción, *"si pueden demostrar que sus empleados disfrutaban de sus derechos de vacaciones retribuidas durante el período de desplazamiento en condiciones al menos equivalentes a las previstas por la legislación francesa"*<sup>19</sup>.

Un ejemplo: tras un amplio estudio, se comprobó la existencia de un régimen de permisos equivalente entre Francia y Alemania. En este contexto, el 26 de noviembre de 1997 se celebró un acuerdo de exención entre el CIPTB-UCF y la caja alemana SOKA-BAU.

A continuación, se firmaron acuerdos similares con fondos activos en Austria (BUAK), e Italia (CNCE). Gracias a estos acuerdos, las empresas del sector de la construcción tienen la posibilidad de seguir cotizando al fondo del país de origen cuando envían a sus trabajadores de la construcción al extranjero, de forma similar a lo que ocurre en el ámbito de la seguridad social.

En la práctica, la Caja de Vacaciones Remuneradas competente, una de las 13 cajas regionales afiliadas a la UCF (Unión de Cajas de Francia), comprueba que, en la fecha de desplazamiento, la empresa está afiliada y que está al corriente de las cotizaciones debidas en relación con el conjunto de los trabajadores declarados. A continuación, la caja elabora un certificado que indica que la empresa está al día en el momento del desplazamiento. La caja del Estado de origen transmite los documentos a la caja competente del Estado de destino a través de la UCF. Por ello, las cajas locales, y su organismo gestor establecido a nivel nacional, la UCF, poseen datos sobre las actividades y la mano de obra de las empresas de construcción, así como sobre el salario de los trabajadores y el pago de las cotizaciones que cubren los conceptos salariales intermedios.

Por último, Francia también ha creado una tarjeta de identificación ("carte BTP") en el sector de la construcción. La tarjeta de identificación es obligatoria a partir de 2017. Dicha tarjeta existía con anterioridad de forma voluntaria, pero fue adoptada por una proporción insignificante de empresas (entre el 10% y el 15% de las empresas la solicitaron). La tarjeta de identificación también es gestionada por la UCF, pero no está cubierta por los acuerdos mencionados anteriormente. Esto significa que la empresa extranjera que desplaza a los trabajadores a Francia, tiene que ponerse en contacto con su fondo sectorial en el país de origen para proporcionar un certificado para la UCF francesa, mientras que también debe ponerse en contacto con un servicio específico de la UCF para solicitar la tarjeta de identificación para cada trabajador desplazado y para cada desplazamiento. Desde el lanzamiento de la Tarjeta BTP en abril de 2017 hasta el 31 de marzo de 2020, se han solicitado y emitido 2.529.372 tarjetas (de las cuales 1.841.461 tarjetas eran válidas a 31 de marzo de 2020). Cada tarjeta cuesta, desde el 1 de noviembre de 2020, 9,80 euros por unidad, para la empresa que envía a los trabajadores<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> UCF ofrece en su página web un folleto con los [textos de referencia](#) aplicables al fondo de vacaciones.

<sup>20</sup> UCF, Tarjeta BTP: [disminución de la tarifa a partir del 1 de noviembre de 2020](#). Comunicado de prensa, 16 Octubre 2020.

Los datos que figuran en la tarjeta de identificación son diferentes de los que la UCF recoge de sus empresas afiliadas. No existe ningún cruce entre los datos recogidos por las cajas de los afiliados para llevar a cabo sus tareas relacionadas con los permisos retribuidos y los datos recogidos en el marco de la emisión del Tarjeta ID. La UCF tiene encomendada la gestión administrativa, técnica y financiera de la Tarjeta IDI ([decreto n°2016-175 de 22 de febrero de 2016](#)). Se trata de una tarea a nivel nacional, distinta de las demás misiones que se le han encomendado por ley a la UCF o a las cajas de permisos retribuidos. Los datos gestionados en este marco no se comparten con las instituciones de otros Estados miembros de la UE. El principal interlocutor de la UCF en este punto es su ministerio supervisor, el Ministerio de Trabajo

Respecto a las tendencias de desplazamiento, como se ilustra en el documento informativo por países, Francia es principalmente un país de acogida. El número de trabajadores desplazados registrados enviados a Francia ha pasado de 6.455 en 2005 a 81.420 en 2015. A partir de entonces, aumentó considerablemente hasta alcanzar los 127.572 en 2016 y los 208.515 en 2017 (+63% respecto a 2016). En el mismo periodo, el número de trabajadores desplazados pasó de 26.466 a 516.625 (+162.486 en comparación con 2016, un 46% más). Según el Ministerio de Trabajo<sup>21</sup>, este fuerte aumento tiene tres razones principales (i) la utilización del servicio de declaración a distancia SIPSI, que permite registrar un mayor número de declaraciones, mientras que algunas de las declaraciones de la encuesta anterior estaban incompletas. La evolución del número de declaraciones y de trabajadores desplazados observada para 2018 es menos significativa, más cercana a la observada en años anteriores, del orden del +20% para las declaraciones y del +13% para los trabajadores desplazados respecto a 2017; (ii) un mejor acatamiento de la legislación, gracias a un mayor conocimiento de los trámites y al sistema de declaración a distancia del SIPSI, pero también gracias al refuerzo de los controles y las sanciones desde 2015. La sanción penal, que casi nunca se aplicaba por no declarar, ha sido sustituida por una sanción administrativa (en 2017 se impusieron 1.034 multas en este ámbito); (iii) el aumento continuado del desplazamiento de trabajadores ya observado en años anteriores, aunque es difícil determinar con precisión hasta qué punto el aumento de las cifras se debe a un mejor seguimiento y hasta qué punto a un aumento real de los desplazamientos.

Sobre este total, se han registrado 48.207 declaraciones en el sector de la construcción en 2017, y 122.739 trabajadores desplazados <sup>22</sup>. Además, una parte importante de los trabajadores temporales desplazados a Francia está relacionada con el sector de la construcción. Los principales países de envío para el sector de la construcción son Portugal (32.463 trabajadores desplazados), Polonia (16.371), España (13.562), Luxemburgo (12.914), Bélgica (9553), Rumanía (8.827), Italia (6.997), Mónaco (6.809) y Alemania (6.129).

En cuanto a las relaciones laborales, hay siete organizaciones sindicales que operan en el sector de la construcción y seis organizaciones empresariales. Cabe destacar que los interlocutores sociales han adoptado una declaración común para los responsables de obra sobre la lucha contra el dumping social (*déclaration commune à destination des maîtres d'ouvrage publics*). El documento fue elaborado por los interlocutores sociales desde 2012 y firmado en septiembre de 2014. El Gobierno y las cuatro organizaciones patronales representativas del sector de la

---

<sup>21</sup> Ministerio de Trabajo, [Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017](#), July 2019

<sup>22</sup> *Ibidem*.

construcción (CAPEB, FFB, FNTP, SCOP BTP) también han firmado un acuerdo de colaboración contra el trabajo ilegal en el sector de la construcción el 23 de febrero de 2016 (Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal et la concurrence sociale déloyale dans le secteur du bâtiment et des travaux publics<sup>23</sup>). El documento estipula los compromisos de los diferentes actores (gobierno, administración, organización patronal, empresas) y detalla cierta cooperación entre ellos.

### “Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar.

Respecto a los fondos sectoriales, los acuerdos existentes podrían ampliarse a otros países en los que existan instituciones similares, siempre que la parte de las cotizaciones sobre el salario bruto sea similar. Al tiempo que se simplifica el desplazamiento, el acuerdo exige a las empresas de cotizar en el país de acogida, una exención que es justa siempre que no haya una diferencia significativa en la cotización sobre el salario y en las prestaciones resultantes para los trabajadores. Las pequeñas diferencias, en cambio, no constituirán un obstáculo, en la medida en que las empresas y los trabajadores siguen beneficiándose de una reducción de las obligaciones administrativas para el cumplimiento de las cotizaciones en el país de acogida y para la recuperación de las cantidades pagadas en forma de prestaciones. En efecto, en todos los países cubiertos, las cajas sectoriales aplican una cotización global de alrededor del 30% sobre el salario bruto.

### Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse

La ausencia de fondos sectoriales o la existencia de fondos sectoriales que intermedian una parte de los salarios muy inferior o superior a la de los fondos sectoriales franceses son un claro obstáculo para extender la práctica fuera de los países ya cubiertos.

Otro obstáculo para extender este acuerdo de cooperación a otros países es el riesgo de poner en tela de juicio los fondos de vacaciones pagadas en Francia. Sucesivos informes públicos (Tribunal de Cuentas, informe del Senado<sup>24</sup>) han puesto de manifiesto ciertas deficiencias en la gestión de los fondos de vacaciones, e incluso casos de mala gestión o falta de transparencia. Un reciente informe del Tribunal de Cuentas<sup>25</sup> pide que se modifique el régimen de vacaciones retribuidas. Subraya que "por lo que respecta al régimen de vacaciones retribuidas, cuyo servicio es considerado satisfactorio por las empresas y los trabajadores, el Tribunal considera que debe

---

<sup>23</sup> [https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/convention\\_nationale\\_de\\_partenariat\\_relative\\_a\\_la\\_lutte\\_contre\\_le\\_travail\\_illegal\\_dans\\_le\\_bt\\_p.pdf](https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/convention_nationale_de_partenariat_relative_a_la_lutte_contre_le_travail_illegal_dans_le_bt_p.pdf)

<sup>24</sup> Senado(2009 [Para una gestión transparente de los fondos de permisos retribuidos en el sector de la construcción y las obras públicas](#), 27 Octubre 2009

<sup>25</sup> Tribunal de cuentas, [Fondos de vacaciones para el sector de la construcción y las obras públicas, síntesis](#), 2 Mayo 2016

cuestionarse su necesidad, ya que el sector de la construcción ya no se caracteriza por una discontinuidad del empleo" que justifique la existencia de los regímenes de vacaciones retribuidas. 'El buen funcionamiento y la adhesión de la profesión a esta red no impiden que se planteen preguntas sobre su evolución". Así pues, el sistema francés se pone en tela de juicio con regularidad, lo que provoca una cierta inseguridad en cuanto a su futuro. Este clima de incertidumbre también puede afectar a la búsqueda de acuerdos con instituciones de otros Estados miembros.

En cuanto a la lucha contra las formas de fraude en el desplazamiento de trabajadores, los acuerdos firmados tienen probablemente poco efecto. En teoría, el fondo asociado certifica que la empresa que desplaza a los trabajadores a Francia contribuye al fondo de vacaciones pagadas. Sin embargo, no hay ninguna garantía de que el empresario que desplaza a los trabajadores a Francia declare a su caja nacional el número exacto de horas trabajadas en Francia durante el desplazamiento, ni de que esta caja disponga de medios para comprobar el volumen de trabajo realizado con el volumen de trabajo declarado.

Del mismo modo, aunque la UCF gestiona la tarjeta BTP, no existe un cruce de información con el fichero de sus afiliados. Las dos bases de datos no están conectadas entre sí. Por último, la tarjeta BTP no se exige a los empleados franceses desplazados a otro Estado miembro. Por lo tanto, no facilita los controles en el país de acogida para comprobar que el empleado francés cobra el nivel exigido en el país de acogida.

Además, el empleador de los trabajadores desplazados a Francia debe realizar un doble trámite (i) obtener el certificado de su caja de vacaciones pagadas para demostrar que efectivamente cotiza en el país de partida, lo que le permite estar exento de afiliación a la UCF; (ii) solicitar a la UCF una tarjeta de identificación cada vez que se desplaza un trabajador, aunque éste tenga que visitar Francia varias veces al año. El acuerdo entre la UCF y la caja de permisos retribuidos del país asociado no evita esta doble formalidad. Por último, la información contenida en la tarjeta de identidad no permite acceder directamente a una serie de datos relativos al trabajador, como el nivel de su remuneración. Para comprobar el nivel de remuneración, el inspector de trabajo francés tendrá que anotar la información sobre la identidad del empleador registrada en el documento de identidad y, a continuación, interrogar al empleador o al sistema de seguridad social del país de origen para obtener una respuesta.

## Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

Según la UCF, en lo que respecta a la extensión de los acuerdos sectoriales a otros países, el fondo sectorial no recibió ningún encargo por parte de los interlocutores sociales para celebrar acuerdos de exención con instituciones que desempeñan funciones similares y con niveles similares de impuestos sobre los salarios en toda la UE.

Los empresarios podrían ser los que más ventajas obtuvieran de acuerdos similares, ya que son ellos los que tienen que registrar a los trabajadores en los países de acogida y ponerse en contacto con el fondo extranjero, posiblemente en el idioma del país extranjero o en inglés,



enfrentándose por tanto a una carga de trabajo administrativo en ausencia de acuerdos como estos firmados por la UCF.

La cooperación establecida en estos acuerdos, entre las cajas de vacaciones remuneradas, es de agradecer, pero es sólo un aspecto, entre otros, para contribuir a la lucha contra el fraude en el desplazamiento.

Además de la cooperación internacional entre administraciones y organismos de seguridad social que Francia desea desarrollar, en particular en el marco de la nueva Autoridad Laboral Europea, aún queda mucho camino por recorrer para garantizar una cooperación eficaz entre los organismos de control en el territorio francés.

Así, mientras la ley de 23 de octubre de 2018 sobre la lucha contra el fraude ha permitido el acceso a varias bases de datos fiscales y de la seguridad social a todos los agentes encargados de la lucha contra el empleo ilegal y el fraude, el plan nacional de lucha contra el empleo ilegal para el periodo 2019-2021 contiene todo un capítulo sobre las medidas que deben adoptarse para reforzar la cooperación entre los organismos franceses. Así, el plan recomienda (i) poner en común las diferentes bases de datos relativas al desplazamiento de trabajadores para mejorar el conocimiento y el seguimiento del fenómeno del desplazamiento, pero también la localización de las empresas, por ejemplo, en caso de investigación durante la inspección de una obra; (ii) abrir a todos los organismos de control las bases de datos fiscales (fichero nacional de cuentas bancarias, base de datos nacional de bienes, en particular) y las bases de datos sociales (como la base de datos de la declaración de desplazamiento, la base de datos de la declaración social nominativa y la base de datos de los modelos A1).(iii) Obtener datos en poder de terceros (proveedores de energía, operadores de internet o telefonía, etc.) por parte de los agentes de la autoridad, con el fin de reunir elementos útiles para la detección y comprobación de las infracciones cometidas; (iv) Informar a los organismos de recaudación de las cotizaciones a la seguridad social de las multas administrativas impuestas por la Inspección de Trabajo, con el fin de ayudarles a orientar sus inspecciones.

Todas estas vías son útiles, pero si las miramos de forma aislada, son todas acciones que aún no se han puesto en marcha en 2019 y cuya aplicación probablemente no se completará hasta finales de 2021, debido a la pandemia. La cooperación europea será tanto más eficaz cuanto más eficaces sean los organismos de control en Francia

## Plan de País: Italia

### Información de contexto

Las principales entidades que disponen de datos relevantes a efectos de garantizar el cumplimiento de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores son:

- El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS)
- el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales;
- el Comité Nacional de los Fondos de los Trabajadores de la Construcción (CNCE) (en lo que respecta a los trabajadores de dicho sector).
- la Inspección Nacional del Trabajo (INL), y sus departamentos territoriales, que intervienen en todo el país para controlar la regularidad del empleo, también en lo que respecta a los trabajadores desplazados.

En lo que respecta a los datos, el INPS gestiona los registros de las cotizaciones a la seguridad social, que los empresarios transmiten periódicamente junto con información clave, como: el sector de actividad de la empresa, su número de empleados, la remuneración, el convenio colectivo de aplicación y el nivel de la escala salarial aplicada<sup>26</sup>. El instituto garantiza a la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena y a algunas categorías de trabajadores autónomos (a excepción de los autónomos asegurados por la caja de órdenes profesionales, como los topógrafos o los arquitectos), la posesión de los datos relativos a sus ingresos y las cotizaciones a la seguridad social abonadas.

El Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales recibe de los empresarios las denominadas "comunicaciones obligatorias", es decir, las relativas al inicio, la modificación y finalización de las relaciones laborales, y que incluyen información sobre: el convenio colectivo de aplicación, lugar de trabajo, tabla salarial aplicada y remuneración total, tiempo de trabajo previsto, además de los datos relativos a los permisos de trabajo en caso de nacionales de terceros países. Las variaciones que requieren la presentación de una comunicación obligatoria incluyen el desplazamiento a una empresa extranjera. Las "comunicaciones obligatorias" también se comparten con el INPS, el INAIL y las provincias.

A raíz de la aplicación de la Directiva 2014/67/UE, se introdujo una comunicación obligatoria que cubre a los trabajadores desplazados a Italia. La comunicación se presenta al Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales y se comparte con la Inspección Nacional del Trabajo (INL), el INPS y el Instituto Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo (INAIL).

En resumen, aunque los archivos del INPS hacen un seguimiento continuo de la vida laboral y la remuneración de los trabajadores, las comunicaciones obligatorias son útiles para detectar los flujos de entrada y salida de las actividades laborales.

En lo que respecta específicamente al sector de la construcción, los fondos sectoriales (establecidos como instituciones paritarias) se encargan de gestionar un conjunto básico de aspectos salariales, como la paga de trece meses, la paga de antigüedad y la paga de

---

<sup>26</sup> En Italia, los salarios mínimos se fijan en los convenios colectivos sectoriales según una escala salarial que diferencia a los trabajadores en razón de su tarea y experiencia.

vacaciones, y de proporcionar prestaciones adicionales, como equipos de protección individual, cobertura de pensiones complementarias y formación profesional.<sup>27</sup>

Por ello, las cajas locales (*Casse Edili*), y su organismo gestor establecido a nivel nacional, el CNCE, poseen datos sobre las actividades y la mano de obra de las empresas de construcción, así como sobre el salario de los trabajadores y el pago de las cotizaciones que cubren los conceptos salariales intermedios.

El INPS y el INAIL, a través de una plataforma electrónica, expiden conjuntamente un certificado que garantiza el pago de las cotizaciones a la seguridad social y, de forma limitada a las empresas del sector de la construcción, el pago de las cotizaciones a *Casse Edili*.<sup>28</sup> Este certificado (llamado DURC) es necesario tanto para la adjudicación de obras públicas, por parte de las administraciones públicas, como para la autorización de obras privadas.

De conformidad con el Decreto Ley 76/2020, se introducirá un documento adicional para certificar que el personal formalmente contratado se ajusta razonablemente a la mano de obra requerida para realizar un trabajo específico. El certificado (llamado *Congruità*) ya se ha experimentado en algunas regiones con resultados prometedores como herramienta para desincentivar el trabajo no declarado.

En septiembre de 2020, los interlocutores sociales italianos del sector de la construcción también han acordado introducir (a través de *Casse Edili* y CNCE) una encuesta en todo el país e informar al Ministerio de Trabajo sobre los resultados.

La postura de los interlocutores sociales no es especialmente divergente en lo que respecta al desplazamiento. A pesar de que Italia presenta tanto salidas como entradas significativas de trabajadores desplazados<sup>29</sup>, la preocupación se centra principalmente en las entradas de trabajadores procedentes de países con costes laborales más bajos y en los posibles fraudes, también por parte de empresas que declaran como "desplazados" a trabajadores que, de hecho, trabajan y viven en Italia (para más información, véase el documento informativo sobre Italia<sup>30</sup>).

Una experiencia emblemática de intercambio de información transfronteriza es la desarrollada por la CNCE. Mediante acuerdos bilaterales firmados con instituciones similares que operan en Austria, Alemania, Francia y San Marino, las empresas del sector de la construcción tienen la posibilidad de seguir cotizando al fondo del país de origen cuando envían a sus trabajadores de la construcción al extranjero, de forma similar a lo que ocurre en el ámbito de la seguridad social.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con las cotizaciones a la seguridad social, el fondo del país de envío deberá certificar no sólo la afiliación real, sino también el cumplimiento efectivo del pago de las cotizaciones. La comprobación del cumplimiento continúa durante el periodo de desplazamiento, y los fondos se comprometen a compartir la información siempre que se

---

<sup>27</sup> A diferencia de otros países, la paga por mal tiempo no está cubierta por los fondos sectoriales, sino que es administrada por el INPS.

<sup>28</sup> Para más información, véanse las Directrices Post-Lab, pp. 22-24, disponibles en [http://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/guidelines\\_en.pdf](http://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/guidelines_en.pdf).

<sup>29</sup> De hecho, Italia es el cuarto Estado miembro "emisor neto" de la UE, después de Polonia, Eslovaquia y Eslovenia. La mayoría de los trabajadores desplazados son enviados a los países vecinos, es decir, Francia, Suiza y Alemania, y apenas surgen preocupaciones por el mal uso del desplazamiento, a pesar de algunas diferencias en cuanto al nivel de los impuestos sobre el trabajo aplicables y los tipos de cotización a la seguridad social. Véase: De Wispelaere, F., De Smedt, L. y Pacolet, J. (2019), Desplazamiento de trabajadores. Informe sobre los documentos A1 emitidos en 2018, Comisión Europea, Bruselas.

<sup>30</sup> [https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2020/05/Country-paper\\_IT.pdf](https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2020/05/Country-paper_IT.pdf)

encuentren irregularidades (por ejemplo, si se encuentran más trabajadores desplazados que los declarados en la obra en el país de acogida o si la empresa no paga las cotizaciones al fondo sectorial del país de envío).

En lo que respecta a las administraciones públicas, el intercambio de información se realiza, principalmente, a través del IMI. Se han alcanzado algunos acuerdos para facilitar el intercambio de información y la cooperación con instituciones de países extranjeros, pero se dispone de poca información sobre la aplicación real y la eficacia de estos acuerdos.

El principal organismo implicado en la cooperación transfronteriza es la Inspección Nacional del Trabajo (INL). Sin embargo, dependiendo del alcance, también pueden participar el INPS y el INAIL. Este es el caso, por ejemplo, de los acuerdos con terceros países relativos a la coordinación de la seguridad social.

### Caso de estudio" para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar.

Por lo que respecta a los fondos sectoriales, los acuerdos existentes podrían ampliarse a otros países en los que existan instituciones similares, siempre que las cotizaciones sobre el salario bruto sean similares. Al tiempo que se simplifica el desplazamiento, el acuerdo exime a las empresas de cotizar en el país de acogida, exención que es justa mientras no haya un desfase importante en la cotización sobre el salario y en las prestaciones resultantes para los trabajadores. Las pequeñas diferencias, en cambio, no constituirán un obstáculo, en la medida en que las empresas y los trabajadores siguen beneficiándose de una simplificación de las obligaciones administrativas para el cumplimiento de las cotizaciones en el país de acogida y para la recuperación de los importes pagados en forma de prestaciones. En efecto, en todos los países estudiados, las cajas sectoriales aplican una cotización global de alrededor del 30% sobre el salario bruto.

A la vista de la experiencia desarrollada por el Instituto Polaco de Seguridad Social (ZUS) con las cajas sectoriales alemana y austriaca (Soka Bau y Buak), sería aconsejable un acuerdo para facilitar, en cambio, el cobro de las prestaciones por parte de los trabajadores desplazados a Italia desde países no cubiertos por las exenciones.

En virtud del acuerdo, existe un sistema de intercambio de información entre el instituto polaco de seguridad social y las cajas sectoriales que garantiza el acceso de los trabajadores a las prestaciones abonadas por las cajas sectoriales. Cuando el trabajador no está empleado en Austria o en Alemania el tiempo suficiente para utilizar estas prestaciones, los fondos reembolsan una cantidad global directamente a la ZUS, que la devuelve al trabajador como si fuera una prestación de la seguridad social.

Un acuerdo de este tipo también garantizaría que los empresarios paguen las cotizaciones a la seguridad social en el país de origen sobre las tasas aplicadas por los fondos sectoriales en el país de acogida, fomentando así una protección social adecuada y una competencia leal.

## Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse

La ausencia de fondos sectoriales o la presencia de fondos sectoriales que intermedian una parte de los salarios muy inferior o superior a la de los fondos sectoriales italianos son un claro obstáculo para extender la práctica fuera de los países ya cubiertos.

Sin embargo, la experiencia desarrollada por la ZUS con Soka Bau y Buak demuestra que la cooperación con las instituciones de seguridad social podría ser una alternativa válida en estas situaciones para garantizar el cumplimiento tanto de la remuneración de los trabajadores desplazados como de su cobertura de seguridad social.

## Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

Por lo que respecta a la extensión de los acuerdos sectoriales a otros países, la CNCE cuenta ya con un mandato de los interlocutores sociales para celebrar acuerdos de exención con instituciones que desempeñan funciones similares y con niveles similares de gravámenes sobre los salarios.

Así lo corrobora el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, que explicó mediante disposiciones legales la conformidad de dichos acuerdos con la legislación nacional y comunitaria sobre el desplazamiento

Los empleadores podrían ser los que más ventajas obtuvieran de acuerdos similares, ya que son ellos los que deben registrar a los trabajadores en los países de acogida y ponerse en contacto con el fondo extranjero, posiblemente en el idioma del país extranjero o en inglés, enfrentándose por tanto a una mayor carga administrativa en ausencia de acuerdos, similares, a los firmados por la CNCE.

La cooperación con la administración pública, especialmente con los institutos de la seguridad social, también podría mejorarse para que los fondos sectoriales puedan acceder y compartir otra información clave de interés, como el cumplimiento de los pagos a la seguridad social en el país de envío o los detalles sobre las actividades de la empresa de envío.

## Plan de País: Polonia

### Información de contexto

En Polonia, dos instituciones públicas tienen un papel fundamental en el desplazamiento de trabajadores, tanto en lo que respecta a la recogida de información como al control. La primera es el Instituto de la Seguridad Social, que presta un servicio integral para el desplazamiento de trabajadores. La segunda es la Inspección Nacional de Trabajo (PIP), que actúa como organismo de enlace para el desplazamiento de trabajadores.

**El ZUS (Instituto de la Seguridad Social)** es un organismo estatal con personalidad jurídica que desempeña funciones en el ámbito de la seguridad social en Polonia. El ámbito de actividades, las tareas y el funcionamiento, del Instituto de la Seguridad Social, se definen en los arts. 66-72 de la Ley de 13 de octubre de 1998, sobre el sistema de seguridad social (Diario de Leyes de 2020, punto 266) y el estatuto del Instituto de la Seguridad Social (Diario de Leyes de 2011, nº 18, punto 93).

Como instituto de la seguridad social, las tareas más importantes de la ZUS incluyen la aplicación de las disposiciones relativas a la seguridad social, la recaudación de las cotizaciones, la gestión de las prestaciones, la emisión de dictámenes sobre los proyectos de ley, en el ámbito de la seguridad social, la implementación de convenios y acuerdos internacionales en el ámbito de la seguridad social, el control del pago de las cotizaciones correspondientes y la promoción del conocimiento de la seguridad social.

En cuanto al desplazamiento de trabajadores, la ZUS es responsable de establecer las condiciones para asegurar a un trabajador desplazado y de emitir el documento A1. La ZUS también está autorizada a comprobar la veracidad de los datos facilitados por el empresario y su adecuación a la legislación europea y nacional en materia de desplazamiento de trabajadores. La ZUS coopera con el PIP, así como con numerosas instituciones europeas y nacionales que se ocupan de cuestiones de seguridad social.

La ZUS está interesada en obtener información sobre el seguro de los trabajadores desplazados y, por tanto, potencialmente también está interesada en firmar acuerdos de intercambio de información y cooperación transfronteriza, así lo demuestran una serie de acuerdos suscritos con instituciones europeas con un perfil de funcionamiento similar. Cabe destacar que la ZUS también puede celebrar acuerdos con organizaciones de seguros sectoriales (SOKA BAU, BUAK). La ZUS mantiene contactos e intercambio de información con muchas instituciones aseguradoras europeas y nacionales, así como con oficinas de enlace nacionales.

En Polonia, la Inspección Nacional de Trabajo (PIP) es la institución de enlace responsable del desplazamiento de trabajadores. Se encarga de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la legalidad del trabajo de los nacionales polacos y los extranjeros (incluidos los nacionales de terceros países), el desplazamiento de los trabajadores, las agencias de trabajo temporal y de empleo. Estas tareas fueron encomendadas a la Inspección de Trabajo del Estado en 2007.



El jefe de la PIP es nombrado por el presidente del Parlamento. El Inspector General de Trabajo presenta un informe anual sobre la actividad de la Inspección de Trabajo del Estado ante el Sejm (Cámara Baja del Parlamento) para que lo apruebe.

El Consejo de Protección Laboral (órgano parlamentario tripartito) supervisa la actividad del SLI en nombre del Parlamento.

El control de los asuntos relacionados con el desplazamiento de los trabajadores se refiere principalmente a:

- 1) Las solicitudes relativas al pago de las cotizaciones a la seguridad social y al volumen de negocios del prestador de servicios, se remiten a las unidades competentes del Instituto de la Seguridad Social y de las Oficinas de Recaudación.
- 2) Las solicitudes urgentes relativas al establecimiento legal del prestador de servicios son tramitadas por la oficina de enlace, es decir, la Inspección General de Trabajo de Varsovia.
- 3) Las solicitudes sobre el desplazamiento de los trabajadores se remiten a la Inspección de Trabajo de Distrito competente, donde se lleva a cabo una inspección del lugar de trabajo.

La Inspección Nacional de Trabajo coopera con otras instituciones de enlace, otras Inspecciones de Trabajo (como parte del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo, SLIC), así como en el marco de acuerdos y contactos bilaterales.

Además de la Inspección Nacional de Trabajo y el Instituto de la Seguridad Social, desempeñan un cierto papel en la recogida y el suministro de información, sobre el desplazamiento de trabajadores, la Guardia de Fronteras, las Oficinas de Hacienda y la Policía. No obstante, éstas no son entidades competentes para suscribir los acuerdos de intercambio de información a los que se refiere el proyecto ISA.

En cuanto a las tendencias de desplazamiento, Polonia emite el mayor número de documentos A1 en Europa. En 2017 fueron más de 573 mil, en 2018 - más de 605 mil, y en 2019 - casi 646 mil. Además de los asalariados, cada vez es más frecuente la salida de personas que dirigen negocios y prestan servicios con un contrato de naturaleza civil. Los trabajadores de la construcción constituyen un grupo muy numeroso. Naturalmente, en el caso de los empleados procedentes de Polonia, se producen muchas vulneraciones de la normativa, tanto en los países de acogida como en el país de origen

Los incumplimientos de la legislación, más comunes, en Polonia son:

- Falta de justificación para el desplazamiento (fraude relacionado con la falta de relación laboral real de la persona desplazada con la entidad que le desplaza, falta de actividad económica real / suficiente de la entidad en Polonia)
- ausencia o insuficiencia de las cotizaciones de seguros pagadas a los trabajadores desplazados desde Polonia
- falta de condiciones adecuadas para los trabajadores desplazados (salarios, prestaciones sociales).

Las infracciones más comunes en los países de acogida son:

- incumplimiento de la legislación laboral nacional en relación con los trabajadores desplazados y de los convenios colectivos aplicables;
- incumplimiento de la legislación en materia salarial (aplicación de los salarios mínimos y desconocimiento de las tarifas nacionales);
- vulneración de las normas de salud y seguridad en el trabajo y del tiempo de trabajo;
- El impago de las vacaciones y de las prestaciones sociales previstas en la legislación laboral;
- el impago de las dietas de viaje y el alojamiento

Las dos principales autoridades que se ocupan de los desplazamientos han suscrito acuerdos bilaterales y están abiertas a promover el intercambio de información transfronteriza.

Los acuerdos bilaterales suscritos por el SLI determinan las directrices para el intercambio de información:

- las condiciones de empleo (tiempo de trabajo y períodos de descanso, vacaciones anuales, tarifas mínimas de remuneración y pago de horas extraordinarias);
- condiciones de contratación de los trabajadores por parte de las agencias de empleo, seguridad y salud en el trabajo, protección de las mujeres y de los adolescentes trabajadores;
- las irregularidades relacionadas con el empleo y los delitos contra los derechos de los trabajadores que se hayan detectado durante las inspecciones de trabajo.

Es de destacar que la ZUS tuvo acceso a la información sobre los salarios pagados en el extranjero gracias a los acuerdos con los fondos sectoriales alemanes y austriacos que intermedian una parte del salario de los trabajadores en el sector de la construcción. El instituto ve con interés la cooperación internacional y el intercambio de datos, en la medida en que pueden ayudar a realizar sus tareas, entre las que se encuentran la correcta liquidación de las cotizaciones y prestaciones, el registro de las cotizaciones debidas, la realización de inspecciones e investigaciones en caso de irregularidades en el pago de las cotizaciones.

La Inspección Nacional de Trabajo (PIP) se basa principalmente en el intercambio de información en el sistema IMI. Los acuerdos bilaterales y la cooperación se refieren principalmente al intercambio de información a nivel nacional.

La PIP suscribió acuerdos bilaterales sobre el desplazamiento de trabajadores con las autoridades de los siguientes países de la UE: Bélgica, Lituania, Noruega, Países Bajos, Eslovaquia, Luxemburgo, Bulgaria, Estonia, España y Dinamarca. Estos acuerdos son complementarios al intercambio de información dentro del IMI.

El Instituto de la Seguridad Social ha firmado una serie de acuerdos de cooperación con entidades públicas relevantes de otros países de la UE / EEE en relación con el intercambio de información sobre el desplazamiento de trabajadores. Desde el punto de vista del proyecto ISA,

los más interesantes son los mencionados acuerdos relativos al sector de la construcción, firmados con la BUAK austriaca en 2013 y con la SOKA BAU alemana en 2018. Es importante destacar que se trata de acuerdos firmados con entidades del sector privado gestionadas en base a convenios colectivos sectoriales

### ‘Caso de estudio' para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar

La ZUS está interesada en los ámbitos de intercambio de información descritos en los acuerdos con la BUAK y la SOKA BAU en el campo de la seguridad social de los trabajadores desplazados (descritos anteriormente). La PIP está interesada en la información sobre las vulneraciones de las normativas laborales.

De hecho, las prácticas exploradas, hasta ahora, tanto por el Instituto de la Seguridad Social como por la Inspección Nacional de Trabajo, muestran la posibilidad de una amplia cooperación. El ordenamiento jurídico polaco permite una amplia cooperación internacional con instituciones competentes en otros países de la UE en el ámbito de las atribuciones de la PIP y la ZUS.

Sin embargo, mientras que la ZUS está dispuesta a suscribir acuerdos con los fondos sectoriales (incluso en el sector de la construcción), la PIP colabora principalmente con las inspecciones de trabajo nacionales y, debido a la naturaleza de su actividad, no prevé otro tipo de acuerdos, lo que no significa que no esté interesada en la información pertinente.

### Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse

Polonia ha cumplido formalmente las condiciones para la transposición de la directiva modificada sobre el desplazamiento de trabajadores en 2020. Desde el punto de vista de la ZUS, no existen obstáculos formales para la celebración de acuerdos. Sin embargo, existen diferencias significativas en la normativa relativa a las condiciones laborales de los trabajadores desplazados en Polonia y en muchos otros países de la UE. En Polonia no existe ningún convenio colectivo sectorial en el sector de la construcción. Tampoco hay equivalentes de fondos sectoriales.

En el caso de Polonia, puede haber un problema con la falta de tablas salariales aplicables en el sector de la construcción y las dificultades para obtener datos sobre la cuantía de los salarios (hay grandes diferencias regionales respecto a este tema).

## Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

En el caso de la ZUS, los actuales acuerdos con socios austriacos y alemanes pueden ser un factor que favorezca la formalización de acuerdos. En los últimos años, la ZUS ha llevado a cabo una informatización avanzada de sus actividades, incluida la recopilación de datos pertinentes sobre las empresas y los trabajadores desplazados (en el ámbito de la seguridad social). Esto último debería favorecer el intercambio progresivo de información con los socios de otros países de la UE, basándose en las herramientas informáticas previstas en los acuerdos.

Un factor que contribuye a un mayor intercambio de información por parte de Polonia es la ampliación de las herramientas de investigación de las estadísticas públicas (Oficinas de Estadística), teniendo en cuenta más datos sobre el desplazamiento de trabajadores, empresas y agencias de empleo. También cabe destacar el control exhaustivo de las agencias de empleo realizado en los últimos años por la Inspección Nacional de Trabajo, que aumenta el número y el alcance de los datos obtenidos y el acceso a los mismos.

## Plan de País: Portugal

### Información de contexto

Las principales autoridades que disponen o controlan la información importante sobre el desplazamiento de trabajadores en Portugal son:

- la Autoridad para las Condiciones de Trabajo (ACT), a la que las empresas deben presentar declaraciones sobre los trabajadores desplazados hacia o desde Portugal;
- el Instituto de la Seguridad Social (Instituto da Segurança Social), encargado de expedir los documentos portátiles A1 <sup>31</sup>

ACT es la principal institución portuguesa encargada de controlar las situaciones de desplazamiento hacia y desde Portugal. ACT es la organización que, más allá de su autoridad de inspección sobre los trabajadores desplazados, también divulga información y promueve encuentros sobre el desplazamiento.

Además de esta entidad, las principales asociaciones patronales (la Asociación de Empresas de Construcción y Obras y Servicios Públicos, AECOPS; y la Asociación de Industrias de la Construcción y Obras Públicas, AICCOPN) promueven sesiones informativas ocasionales a sus empresas asociadas sobre el desplazamiento; el sindicato portugués Confederación General de Trabajadores Portugueses (CGTP-IN), y en particular su rama sindical de la construcción, aborda las cuestiones planteadas por los trabajadores portugueses desplazados y a menudo subraya públicamente la necesidad de un mayor seguimiento de la situación de los trabajadores portugueses desplazados. Los sindicatos desarrollan varias campañas de sensibilización.

En el sector del transporte, la Asociación Nacional de Transportistas Públicos de Mercancías por Carretera (ANTRAM) destacó por su oposición a la revisión de la Directiva de Desplazamiento de Trabajadores en 2017.

En lo que concierne al intercambio de información, ACT participa activamente en el intercambio de información transfronteriza, especialmente a través del Sistema IMI.

Según los datos disponibles en los documentos portátiles A1 <sup>32</sup>, 74,109 PDs A1 se expidieron a trabajadores desplazados desde Portugal en 2018, el 70% en virtud del artículo 12 del Reglamento CE 883/2004. Esto supone 51.905 desplazamientos realizados por 27.519 trabajadores individuales. Se trata de cifras relativamente bajas en términos absolutos, ya que solo representan el 2,9% de todos los desplazamientos en la UE, pero están por encima de la media en cuanto a la proporción de la mano de obra desplazada en el extranjero, con un 0,6% de toda la mano de obra portuguesa desplazada en 2018, frente a una media de la UE del 0,4%. Esto es aún más evidente en lo que respecta al sector de la construcción. En términos de trabajadores enviados a Portugal, las cifras son mucho más bajas, con 28.964 envíos a Portugal en 2018. Esto hace que Portugal sea un emisor neto, con 22.941 más enviados que recibidos.

---

<sup>31</sup> Un documento portátil que cada trabajador debe tener para certificar qué legislación de seguridad social se le aplica ya que tiene una conexión laboral con más de un país.

<sup>32</sup> De Wispelaere F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019) *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2018*. European Commission, Brussels.

Sin embargo, esta diferencia se está reduciendo, ya que cada vez hay más trabajadores desplazados a Portugal a lo largo de los años, mientras que el número de trabajadores desplazados desde Portugal alcanzó el nivel más bajo de los últimos ocho años en 2018.

### “Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar.

La creciente fragmentación y flexibilización del trabajo en el sector de la construcción ha provocado la inseguridad laboral y la desprotección de los trabajadores, especialmente en el caso de los trabajadores desplazados. Las entrevistas realizadas a los inspectores de trabajo portugueses y a los interlocutores sociales pusieron de manifiesto un conjunto de prácticas abusivas y de explotación en relación con el desplazamiento de los trabajadores portugueses de la construcción. Los inspectores llaman especialmente la atención sobre la existencia de diversas formas de prácticas abusivas que afectan a los trabajadores portugueses desplazados al extranjero, destacando cuestiones relacionadas con los salarios, la organización del tiempo de trabajo, las bajas inexistentes y la contratación ilegal.

### Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse

ACT considera que el intercambio de información plantea problemas de protección de datos personales. AECOPS (Organización de Empresarios de la Construcción) sostiene que el intercambio de información entre autoridades públicas de diferentes Estados miembros tendría que estar dentro de los límites de los poderes públicos y del interés público; dicha información no debería facilitarse a terceros.

Otros obstáculos actuales son:

- existe un retraso en el intercambio de información, entre los Estados miembros, que afecta a la eficacia de la inspección y a sus resultados
- hay muchas limitaciones para obtener la información necesaria debido a las barreras lingüísticas, incluso utilizando el sistema IMI
- hay dos entidades que comparten competencias en esta materia: ACT y la Inspección de la Seguridad Social, lo que dificulta el proceso;
- la diferente organización de las competencias en materia de trabajadores desplazados en los Estados miembros;
- es necesaria una estrecha colaboración para lograr la eficacia en la intervención

### Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

Una base para desarrollar la cooperación internacional es, sin duda, el "Acuerdo de cooperación administrativa entre el Ministerio de Trabajo de la República Francesa y el Ministerio de Trabajo,

Solidaridad y Seguridad Social de la República Portuguesa sobre el desplazamiento de trabajadores y la prevención del trabajo no declarado" (2017).

Los principales resultados de este acuerdo son: i) el intercambio de información; ii) el desarrollo de actividades conjuntas de inspección; iii) el desarrollo de actividades de difusión y sensibilización<sup>33</sup>.

Se considera que el acuerdo entre Portugal y Francia es el más exitoso, sobre todo porque se promovió a nivel ministerial y no de inspección, por lo que tuvo un mayor impacto. También permitió la inclusión del Instituto Nacional de la Seguridad Social portugués, lo que se identifica como una ventaja. Uno de los obstáculos identificados por ACT, en el desarrollo y la difusión de la información y las acciones de la inspección, es la falta de apoyo financiero. Sin embargo, ahora se espera que la recién creada Autoridad Laboral Europea pueda superar este tipo de problemas.

Este acuerdo es considerado por ACT como el que puede funcionar como guía para el diseño de futuras medidas y prácticas, basándose principalmente en dos resultados:

- Creación de un comité directivo (SC) que se reunió por primera vez en 2018 y se reúne anualmente para evaluar y supervisar el Acuerdo;
- Creación de un grupo de agentes de proximidad en ambos países encargados de implantar los acuerdos. Esta red está compuesta principalmente por un grupo de inspectores "de campo" en cada país, que se coordinan estrechamente con el objetivo de contribuir a la cooperación operativa entre Francia y Portugal en el ámbito del desplazamiento de trabajadores, con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa y los derechos de los trabajadores desplazados y una mejor lucha contra el fraude. Esta red también tiene como objetivo el intercambio de experiencias y prácticas de inspección, sobre todo en lo que respecta a los trabajadores desplazados, con especial atención al sector de la construcción, el trabajo temporal y el mantenimiento industrial.

Según la información de esta institución, la transferencia de todo su trabajo, relacionado con el desplazamiento, a la ELA – (Autoridad Laboral Europea) está en marcha y afectará profundamente a todos los procedimientos anteriores. ACT ya ha colaborado en dos inspecciones piloto, conjuntas, realizadas en el marco de la ELA. ACT fue elegida debido a las prácticas existentes de inspecciones conjuntas, concretamente en el marco del acuerdo bilateral Portugal-Francia, por lo que creen que el trabajo desarrollado en torno a este acuerdo inspirará los futuros procedimientos de la ELA.

---

<sup>33</sup> Ver las directrices del proyecto: Veloso, L., Marques, J., and Sales Oliveira, C. (2021), Guidelines Acuerdo bilateral: Portugal-Francia.



## Plan de País: Rumanía

### Información de contexto

Las principales autoridades que intervienen en el desplazamiento de trabajadores en Rumanía son:

- El Ministerio de Trabajo y Protección Social (Ministerul Muncii și Protecției Sociale, MMPS)
- La Inspección de Trabajo (*Inspekția Muncii*, IM)
- La Casa Nacional de Pensiones Públicas (*Casa Națională de Pensii Publice*, CNPP)

El Ministerio de Trabajo y Protección Social desarrolla, coordina y aplica estrategias y políticas en el ámbito de los derechos y responsabilidades en el trabajo, las relaciones laborales, la salud y la seguridad en el trabajo, la comunicación y la aplicación de las leyes en el lugar de trabajo y la protección social. Una serie de agencias y autoridades especializadas ayudan al ministerio en su labor.

El Ministerio elaboró el cuadro legislativo nacional para el desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios transnacionales en territorio rumano (Ley 16/2017 sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios transnacionales).

La Inspección de Trabajo es una agencia gubernamental especializada, que opera bajo la autoridad del Ministerio de Trabajo y Protección Social. Su función principal es verificar que los empresarios cumplen sus obligaciones en materia de relaciones laborales, condiciones de trabajo y normas de salud y seguridad para los empleados y otros participantes en un proceso laboral.

La Casa Nacional de Pensiones Públicas administra y gestiona el sistema público de pensiones, así como el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El CNPP es la institución competente en la definición de la legislación aplicable a los trabajadores migrantes, en la aplicación de los Reglamentos europeos de coordinación de la seguridad social y de los acuerdos bilaterales de seguridad social de los que Rumanía es parte.

En lo que respecta al intercambio de información transfronteriza, la Inspección de Trabajo es la autoridad competente con responsabilidades de oficina de enlace que garantiza su obligación de cooperación administrativa con las autoridades competentes de los Estados miembros o de la Confederación Suiza.

La Oficina de Enlace se encuentra organizada únicamente en el nivel central de la Inspección de Trabajo.

La institución también se encarga de vigilar el funcionamiento general y correcto del IMI (módulo de desplazamiento de trabajadores) a nivel de Rumanía.

A través de la Inspección de Trabajo, Rumanía participa en el intercambio de información a través del Sistema IMI desde su fase piloto.

El número de solicitudes del IMI recibidas o transmitidas a través de este sistema ha aumentado de año en año, y Rumanía se encuentra entre los primeros Estados miembros por número de solicitudes.

Según las cifras presentadas por la Comisión Europea, en el Informe sobre la aplicación de la Directiva 2014/67/UE, en 2018 Rumanía ocupó el 5º lugar en cuanto al número de solicitudes diversas enviadas a través del Sistema IMI a otros EM, con un número total de 173 solicitudes. Estas solicitudes incluían el intercambio de información, la transmisión de documentos a proveedores de servicios extranjeros, la comunicación de cuestiones urgentes relativas a las irregularidades detectadas en los controles, así como las solicitudes de notificación de informes sobre la aplicación de infracciones o las demandas de cobro de multas a nivel transfronterizo.

En cuanto al número total de solicitudes recibidas por Trabajo a través del Sistema IMI, en 2018 Rumanía ocupó el tercer lugar, con un número de 482 solicitudes, después de Eslovenia y Polonia.

En cuanto al tiempo medio de respuesta a las distintas solicitudes de información recibidas a través del Sistema IMI, Rumanía se encuentra dentro del plazo establecido por la Directiva 2014/67/UE, con un tiempo medio de respuesta de 30 días, mientras que la media de la Unión Europea es de 43 días.

Según lo dispuesto en la Ley nº 16/2017, de transposición de las Directivas europeas sobre desplazamiento, la Inspección de Trabajo es la autoridad competente que tiene funciones de oficina de enlace, y garantiza el cumplimiento de la obligación de cooperación administrativa con las autoridades competentes de los Estados miembros o de la Confederación Suiza. La colaboración administrativa prestada se realiza por la Inspección de Trabajo en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento UE 1024/2012, ejerciendo la función prevista en el artículo 5 f) del mismo.

En el marco de la cooperación administrativa, la Inspección de Trabajo responde a las solicitudes motivadas de información de las autoridades competentes de otros Estados miembros y de la Confederación Suiza y realiza comprobaciones y acciones de control sobre las situaciones de desplazamiento transfronterizo de trabajadores, en particular en lo que respecta a cualquier incumplimiento o abuso de las normas aplicables en materia de desplazamiento transfronterizo, incluidos los casos transfronterizos de trabajo no declarado y de falsos autónomos en materia de desplazamiento de trabajadores.

En caso de que no disponga de la información solicitada, la Inspección de Trabajo la obtiene de las instituciones nacionales competentes.

En cuanto a los aspectos relacionados con el cumplimiento de la normativa nacional y europea en materia de protección de datos personales, según la ley, la Inspección de Trabajo es un operador de datos personales registrado ante la Autoridad Nacional de Control del Tratamiento de Datos Personales.

La Inspección de Trabajo es, por ley, la institución responsable del sistema de control, que recoge datos e información sobre el número y las condiciones de empleo de los trabajadores desplazados.

Los empresarios deben notificar a la inspección de trabajo local de la jurisdicción en la que desarrollan su actividad, cinco días antes del inicio de las actividades, la información relativa al desplazamiento de sus empleados y cualquier cambio posterior en relación con los mismos.

Se pueden identificar algunos patrones geográficos y sectoriales de desplazamiento. Por ejemplo, los trabajadores desplazados desde Polonia trabajan principalmente en los sectores de la industria y la construcción<sup>34</sup>.

El siguiente cuadro muestra la asignación por sectores de los formularios PD A1 emitidos por la Caja Nacional de Pensiones Públicas en 2018.

**Table 2: Documentos A1 Expedidos para trabajadores desplazados (Art. 12 del Reglamento EC 883/2004) por Rumania, por sectores (2018)**

2018	Total	Agricultura	Industria	comercio	HoReCa Hotelería, restauración y catering	Trasnporte almacenamiento y distribución	Sector financiero y actividades empresariales	Servicios sociales
<b>Total PD A1s emitidos</b>	69,789	413	34,012	453	42	29,734	2,986	2,149

Fuente: Casa Nacional de Pensiones Públicas

Los principales países de acogida en 2018 fueron Alemania (15.283), Francia (6.444), Italia (5.543), Bélgica (5.244), Países Bajos (3.020) y Austria (1.232).

En comparación, según los datos de las declaraciones a las inspecciones de trabajo locales Rumanas, en 2017 se desplazaron al territorio de Rumanía 5.200 trabajadores procedentes de otros Estados miembros de la Unión Europea.

No obstante, es necesario indicar que la información recogida por los Estados miembros a partir de las herramientas de declaración nacional es todavía provisional.

La Inspección de Trabajo vigila el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al desplazamiento de trabajadores. En 2019 se realizaron 233 controles, aplicándose 40 sanciones, de las cuales, 4 multas y 36 apercibimientos; y se ordenaron 112 medidas para subsanar las deficiencias encontradas. Las principales deficiencias encontradas, entre las empresas que desplazan trabajadores a Rumanía, se refieren al incumplimiento de la obligación de enviar declaraciones de desplazamiento, mientras que las condiciones laborales de los trabajadores desplazados se han cumplido, en general.<sup>35</sup>

En cuanto a las situaciones de incumplimiento de las empresas que envían trabajadores desde Rumanía, los datos existentes sólo revelan los informes sancionadores transmitidos para su comunicación a través del Sistema IMI por las autoridades competentes de otros Estados miembros. Sin embargo, el número de sanciones aplicables podría ser mayor.

Dentro de la cooperación administrativa, la Inspección de Trabajo recibió durante 2019 la mayor parte de las solicitudes de Austria (23) e Italia (4) para comunicar una resolución que imponga

<sup>34</sup> *Observatorio europeo del Sector de la Construcción - 2018*

<sup>35</sup> <https://www.inspectiamuncii.ro/documents/66402/187655/Raport+de+activitate+al+Inspectiei+Muncii+pentru+anul+2019.pdf/63b1590f-c84e-478e-930a-27f4a2f2c6cf>

una sanción económica de carácter administrativo a varios empresarios rumanos cuyos empleados prestan servicios transnacionales.

Durante 2018, los resultados de los controles realizados para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley nº 16/2017 dieron lugar a 39 sanciones aplicadas, de las cuales 8 multas y 41 medidas para subsanar las deficiencias encontrada.

Durante 2017, los resultados de los controles realizados para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley nº 16/2017 dieron lugar a 54 sanciones aplicadas, de las cuales 10 multas y 44 amonestaciones.<sup>36</sup>

Asimismo, según el informe de aplicación de la Directiva 2014/67/UE, durante 2017 Rumanía recibió, a través del Sistema IMI, aproximadamente 70 solicitudes de notificación de decisiones de imposición de sanciones económicas por el incumplimiento por parte de las empresas rumanas de las normas sobre el desplazamiento transfronterizo de trabajadores y aproximadamente 10 solicitudes de cobro de multas.<sup>37</sup>

La necesidad de responder en un plazo determinado, establecido por la Directiva 2014/67/UE y por el Reglamento 1024/2012 del IMI, así como las características de la información solicitada, han llevado a aumentar las inspecciones específicas para comprobar el cumplimiento de la ley, y han mejorado la capacidad de los inspectores para identificar abusos o irregularidades en caso de desplazamiento de trabajadores.

## Caso de estudio" para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar

La Casa Nacional de Pensiones Públicas no ha suscrito acuerdos de cooperación transnacional en materia de desplazamiento de trabajadores con instituciones similares de otros Estados miembros de la UE, ya que la colaboración se establece en el marco de los Reglamentos de la UE para la Coordinación de la Seguridad Social. La Inspección de Trabajo considera oportuno celebrar acuerdos bilaterales transnacionales para mejorar el intercambio de información con el fin de hacer más eficaz la verificación de las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados.

Rumanía utiliza el intercambio de información a través del Sistema IMI con todos los Estados miembros de la UE, independientemente de la existencia de los acuerdos bilaterales de cooperación celebrados por Rumanía con otros Estados miembros. Las partes firmantes utilizan el Sistema IMI para el intercambio de información segura en el caso de los acuerdos firmados

---

<sup>36</sup><https://www.inspectiamuncii.ro/documents/66402/187655/Raport+de+activitate+al+Inspectiei+Muncii+pentru+anul+2017.pdf/1a898dfa-6e03-4b82-bf59-8bd20e494dc5>.

<sup>37</sup> INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO sobre la aplicación y ejecución de la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la aplicación 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) 1024/2012 sobre la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior ("Reglamento IMI"){SWD(2019) 337 final} <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:426:FIN>

por la Inspección de Trabajo de Rumanía con la Inspección de Trabajo de IT, ES y EL. En el caso de la cooperación con HU y PT, el uso del sistema IMI se combinó con los sistemas convencionales para el intercambio de información segura.

En general, además del intercambio de información que tiene lugar en el marco del IMI, la firma de un acuerdo también puede facilitar:

- la realización de campañas especiales de control o la elaboración de informes sobre las condiciones de trabajo de los nacionales en el otro Estado, u otros aspectos de interés;
- intercambio de experiencias mediante la participación de delegaciones de inspectores de trabajo de un país en las actividades de inspección en el territorio del otro país;
- organización de cursos de formación práctica que se llevarán a cabo en los respectivos países, así como la participación en conferencias, simposios y reuniones internacionales organizadas por las partes;
- intercambio de información no sólo sobre los trabajadores desplazados en el marco de la prestación de servicios, sino también sobre el intercambio de buenas prácticas y experiencias relativas a la aplicación de las directivas de la UE en este ámbito.

## Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse

La estimación del número de trabajadores desplazados (en todos los Estados miembros de la UE) sigue siendo especialmente difícil y actualmente sólo se dispone de estimaciones (a nivel europeo). La delimitación del fenómeno es la primera cuestión, ya que los trabajadores desplazados se definen de forma diferente según el ámbito de aplicación.

El intercambio transfronterizo de información se aborda de manera diferente, dado el importante margen de discrecionalidad concedido a los Estados miembros en el diseño del sistema de declaración de los trabajadores desplazados.

Es necesario mejorar las fuentes de datos que permitan controlar el desplazamiento para garantizar que las empresas compiten de forma limpia en los Estados miembros y que se reconocen los derechos laborales y sociales de los trabajadores desplazados. No se dispone de estadísticas precisas sobre el número de trabajadores desplazados, sus características y sus condiciones de trabajo.

Los datos basados en los documentos A1 seguirán siendo la principal fuente de información sobre los desplazamientos, ya que abarcan todos los Estados miembros y son la única fuente que proporciona datos totalmente comparables. No obstante, ahora es posible complementar los datos basados en el documento PD A1 con los datos relativos a las declaraciones de desplazamiento en virtud del artículo 9 de la Directiva de aplicación.

Dependiendo de las responsabilidades de las partes firmantes, pueden producirse más retrasos, ya que las competencias específicas pueden estar repartidas entre más de un organismo a nivel nacional. En Irlanda, por ejemplo, las relaciones laborales y la seguridad y la salud en el trabajo son competencia de dos agencias independientes, mientras que en Rumanía son competencia de una sola agencia.

Según la legislación nacional y la práctica de Rumanía, los ministerios y las autoridades públicas subordinadas o bajo su coordinación pueden celebrar protocolos o memorandos de entendimiento con instituciones similares de otros Estados, si:

- tienen atribuciones legales para firmar dichos documentos de cooperación estipulados por sus propias leyes y/o estatutos de establecimiento y funcionamiento, y
- dichos protocolos o memorandos de entendimiento no crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones legales o de otro tipo regidos por el derecho internacional público.

Estos protocolos o memorándum de entendimiento son negociados por las instituciones firmantes, y están sujetos, antes de su firma, a la opinión del Ministerio de Asuntos Exteriores y entrarán en vigor en la fecha de su firma.

Si mediante los acuerdos o protocolos firmados entre las instituciones se crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones legales o de otro tipo, regidos por el derecho internacional público, entonces entran en el ámbito de aplicación de la Ley nº 590/2003 sobre los Tratados, con sus posteriores modificaciones y complementos, y tienen otro procedimiento de negociación, firma y entrada en vigor.

Esta ley regula las condiciones en las que se pueden suscribir tratados o acuerdos, tanto a nivel de Gobierno como de departamento, y establece todos los procedimientos a seguir desde el momento de la aprobación del inicio de las negociaciones hasta la firma de los tratados/acuerdos.

Según las disposiciones de esta ley, los tratados firmados a nivel gubernamental, así como los tratados firmados a nivel departamental, se someten a la aprobación del Gobierno por decisión de éste.

La publicación en el Diario Oficial de Rumanía y la entrada en vigor de los acuerdos adoptados por decisión gubernamental pueden retrasarse hasta la finalización de los procedimientos de aprobación por parte de una serie de instituciones/autoridades públicas y la consulta de los interlocutores sociales.

La priorización de acuerdos específicos debería mitigar los retrasos. Estas prioridades deberían ser un proceso objetivo y tener en cuenta el tamaño de la diáspora y el número de situaciones de desplazamiento. Una vez completado el análisis por las partes competentes/la parte negociadora podría pedir a los organismos subordinados que actúen con la debida diligencia. Esto no es tan fácil cuando el acuerdo se firma a nivel gubernamental y un gran número de actores (ministerios y agencias) tienen que firmarlo.

## Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

Las principales preocupaciones que pueden motivar la adhesión o el planteamiento de un acuerdo son: el desplazamiento irregular, el incumplimiento de la legislación en materia de condiciones laborales y de seguridad y salud en el trabajo respecto a los ciudadanos de un Estado que trabajan en el territorio del otro Estado.

Una característica muy importante de los acuerdos es la delimitación de las áreas de interés común. Dependiendo de las partes firmantes, esto podría variar considerablemente. Por ejemplo, un Estado que recibe un gran número de trabajadores desplazados desea priorizar la acción, y un Estado que tiene una gran diáspora podría hacer hincapié en la importancia de la información y de las medidas de SST. Todas estas áreas prioritarias deberían identificarse y establecerse en el texto final y su prioridad debería ser acordada por las partes firmantes.

A modo de ejemplo, los Acuerdos de Cooperación celebrados con Italia y España se firmaron debido al gran número de rumanos que trabajan/están desplazados en Italia/España. Estos documentos tienen por objeto garantizar a los trabajadores rumanos las mismas condiciones de trabajo aplicables a los trabajadores locales.

Las instituciones que son parte de un acuerdo se benefician de un refuerzo de las actividades de cooperación bilateral, lo que significa que también mejoran su capacidad para informar a los trabajadores sobre sus derechos y obligaciones y para proteger los derechos de los trabajadores.



## Plan de País: España

### Información de contexto

La autoridad más relevante en España para garantizar el cumplimiento de la directiva comunitaria 96/71 es el **Organismo Autónomo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**. Las potestades administrativas que tiene atribuidas este organismo le facultan, en su ámbito competencial y a través de los órganos que integran su estructura, para ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias.

Estas normas del orden social comprenden las relativas a materias laborales, de prevención de riesgos laborales, de seguridad social y protección social, empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo, economía social, emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo

La ITSS es el organismo encargado de controlar y garantizar el cumplimiento de las normas relativas a los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios transnacional a través de empresas dentro de la Unión Europea, de acuerdo con la Directiva 96/71 CE. También es el organismo responsable de la vigilancia y control del flujo de trabajadores procedentes de los demás Estados miembros de la UE en el marco de la libre circulación de trabajadores, contratados directamente por las empresas, y de los extracomunitarios procedentes de terceros países fuera de la UE.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social colabora estrechamente con las oficinas de la Seguridad Social y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que son necesarias para determinadas actuaciones.

La autoridad competente para la firma de convenios de intercambio de información y colaboración es el Organismo Autónomo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a través de su Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Técnica.

En la actualidad, ésta Subdirección General tiene encomendado el seguimiento de los acuerdos de colaboración suscritos con Portugal y Francia.

El desplazamiento de trabajadores no es un tema muy debatido en el contexto español. A nivel político, la posición del gobierno español ha variado en cierta medida en los últimos 20 años. Cuando España entró en la UE, era un Estado miembro con menores costes laborales. Por lo tanto, no fue uno de los países que presionó para que se impusieran mayores restricciones a la movilidad interna de los trabajadores. Desde 2006, cuando otros Estados miembros con costes laborales comparativamente más bajos pasaron a formar parte de la UE (Rumanía, etc.), España fue uno de los países que exigió la aplicación de varias restricciones en relación con los ámbitos y el número de posibles trabajadores desplazados de esos países (Wagner, 2015). En este contexto, cabe destacar que el gobierno español ha trabajado en la mejora de la cooperación transnacional con el objetivo de hacer cumplir la regulación sobre el desplazamiento a través de acuerdos internacionales. Así, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española ha celebrado acuerdos bilaterales de cooperación tanto con Estados miembros de mayor coste

laboral (Francia) como con Estados miembros de menor coste laboral (Portugal, Polonia y Rumanía) (Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2018).

Dentro de los interlocutores sociales, la patronal española CEOE no ha publicado posiciones oficiales sobre el tema. Principalmente afirman que los gobiernos deben proporcionar información precisa y actualizada sobre las normas aplicables para facilitar a las empresas el cumplimiento de la normativa vigente. Por parte de los trabajadores, los sindicatos celebran la nueva directiva. Su posición es la misma que la expresada por los sindicatos europeos, que como resumen Riesco-Sanz et al. (2019:7), acogen con satisfacción la Directiva porque "reconoce explícitamente el objetivo de proporcionar protección jurídica a los trabajadores desplazados, en lugar de servir únicamente como mecanismo para la prestación transnacional de servicios por parte de las empresas dentro del mercado único".

En lo que respecta al intercambio de información, los inspectores de trabajo y seguridad social participan activamente en el intercambio de información transfronteriza, especialmente a través del **IMI**. Sin embargo, en España se han firmado algunos acuerdos de cooperación e intercambio de información con otros países como Francia, Portugal, Rumanía, Polonia, con diferentes resultados.

La inspección de trabajo colabora con diferentes organismos como la Tesorería de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para atender las diferentes situaciones que se producen en el desplazamiento de los trabajadores cuando es necesario realizar intervenciones conjuntas. No obstante, la inspección de trabajo es competente para vigilar el cumplimiento de las normas de orden social y exigir las correspondientes responsabilidades.

En cuanto al flujo de trabajadores, España era tradicionalmente un "país receptor neto" en términos de trabajadores desplazados. Sin embargo, esta situación cambió con la crisis financiera. Desde 2011, España es un "país emisor neto" que emite más Documentos Portátiles (DP) A1 que los que recibe.

Si se observan los PD A1 recibidos por España, resulta que fue el séptimo país de la UE por número de trabajadores desplazados, recibidos en 2017, con 60.488 trabajadores desplazados a España (el 3% fueron autónomos). Los sectores en los que se desplazan más trabajadores son Transporte, industria y construcción.

En cuanto al número de trabajadores españoles desplazados a otro país europeo, España fue el tercer país de la UE en número de trabajadores desplazados en 2017 (101.868).

El número de PD A1 emitidos por España se ha incrementado anualmente desde 2010. Este número aumentó un 10,4% de 2016 a 2017 y un 151% de 2010 a 2017.

En general, las investigaciones cualitativas centradas tanto en los trabajadores desplazados a España como en los trabajadores desplazados desde España muestran resultados similares a los de otros países europeos. Reflejan que los trabajadores desplazados suelen estar expuestos a peores condiciones de trabajo que los trabajadores nativos.

Los principales problemas a los que se enfrentan los trabajadores desplazados están relacionados con la vulneración de las normas de igualdad salarial y de tiempo de trabajo (mayor número de horas, etc.), así como con los problemas relacionados con la mala calidad de los alojamientos ofrecidos.

### “Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar

En el caso de España, un acuerdo que ha tenido importantes éxitos en la cooperación transfronteriza ha sido el convenio firmado entre las autoridades laborales de España y Portugal, que se inició con la firma de una declaración de intenciones 1998 y que, posteriormente, en 2002 concluyó con la firma de un convenio de colaboración que sigue vigente en la actualidad.

Las principales características de este acuerdo son: Es un acuerdo administrativo, centrado en el intercambio de información entre las autoridades de inspección de trabajo de España y Portugal y basado en la necesidad de cooperación entre ambos países.

El acuerdo ha permitido mantener un marco estable de colaboración en los siguientes ámbitos:

1. Seguridad y salud en el trabajo;
2. Accidentes de trabajo: Informes de accidentes de trabajo; y Notificación inmediata del informe de accidente;
3. Permisos de trabajo para ciudadanos no comunitarios;
4. Actuaciones de comprobación con empresas domiciliadas en el país vecino: a) Citaciones, solicitud de documentación e identificación del representante legal: b) Notificación de actas de infracción;
5. Intercambio de información sobre el flujo de trabajadores;
6. Cooperación y asistencia derivadas de la Directiva 96/71 /CE en materia de intercambio de información.

El acuerdo ha permitido mejorar el conocimiento de los dos países a diferentes niveles, tanto político como jurídico y operativo.

El acuerdo se ha dotado de unas herramientas de gestión muy sencillas que han sido respetadas por todas las partes, incluso con los diferentes cambios de gobierno que se han producido a lo largo de los años. Un modelo similar podría utilizarse para establecer otros acuerdos de cooperación entre España y diferentes países.

Los acuerdos de cooperación de estas características permiten agilizar los procesos de información e intercambio de datos, lo que repercute positivamente tanto en los trabajadores como en las empresas y en los sistemas de gestión de las distintas administraciones.

## Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían superarse

Posiblemente una de las deficiencias de los acuerdos de cooperación es que los interlocutores sociales no están presentes en sus comités de seguimiento, lo que debería facilitar el trabajo, ya que los sindicatos, por un lado, y las organizaciones empresariales, por otro, también vigilan la situación de los trabajadores desplazados, ya que ambos están interesados en la máxima transparencia y en eliminar el fraude en este tipo de prestación de servicios transnacional. Todo ello con el establecimiento de los controles y mecanismos de seguridad pertinentes para garantizar la protección de los datos.

## Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

Las nuevas estructuras creadas por la Comisión Europea y la Autoridad Laboral Europea (ELA) pueden ser un importante motor para garantizar la seguridad jurídica en el intercambio de información y establecer marcos de colaboración permanente entre países para llevar a cabo planes de trabajo conjuntos que mejoren las condiciones de los trabajadores desplazados.

## Conclusiones

A lo largo del proyecto se evaluaron y debatieron 11 acuerdos, en el marco de una comparación y un debate más amplio entre los países, que se resumen en este informe final.

Este análisis, enriquecido por cuatro eventos en línea en los que se presentaron y debatieron los acuerdos, pone de relieve algunas preocupaciones y límites recurrentes en las prácticas actuales de cooperación administrativa en los países cubiertos, así como algunas posibles formas de avanzar para abordarlas.

En general, es interesante destacar que todos los acuerdos suscritos por las inspecciones de trabajo y los ministerios identificaron el tema de los accidentes de trabajo como una preocupación común, tanto en lo que se refiere a la prevención de accidentes como a la gestión de las multas y el acceso a las prestaciones. Esto recuerda que las normas sobre el desplazamiento, al igual que las de otros ámbitos que tienen que ver con los trabajadores en riesgo de explotación, deben dar prioridad a los objetivos de protección social y de la salud, especialmente en sectores especialmente expuestos a riesgos, como la construcción.

En lo que se refiere, más específicamente, a la cooperación y el intercambio de información, como se subraya especialmente en los planes nacionales de Bulgaria y Portugal, la mejora de la cooperación administrativa debe estar respaldada por una fuerte voluntad política, junto con la consiguiente asignación de recursos financieros adecuados para fomentar las acciones correspondientes.

La mayoría de los acuerdos firmados por las autoridades públicas que ha abarcado el estudio implican no sólo el compromiso de compartir datos o información, lo que posiblemente requiera un esfuerzo adicional en términos de recursos humanos, sino también actividades conjuntas de intercambio de conocimientos, formación, inspección o sensibilización, que pueden ser difíciles de llevar a cabo si no se dispone de los recursos adecuados, por ejemplo, para asistir a un curso de formación o realizar una inspección conjunta en el extranjero. De hecho, estas actividades son fundamentales para dotar a los inspectores y funcionarios de los conocimientos pertinentes sobre la legislación de otros países, necesarios a su vez para facilitar la cooperación transfronteriza. En realidad, como en el caso de los acuerdos firmados por Bulgaria con Francia y Noruega, la cooperación puede ir más allá de lo estrictamente necesario para atajar el fraude y facilitar la aplicación de la legislación vigente, para compartir buenas prácticas entre los organismos implicados y contribuir de forma proactiva a mejorar el marco legislativo nacional y de las actividades de control.

Entre las preocupaciones y los límites recurrentes en la cooperación, que ya surgieron en los anteriores proyectos Post-Lab y Post-Lab de la UE, parece estar también el papel de los "contactos y relaciones personales". En cierto modo, mientras las actividades de la cooperación internacional no se inscriban como tareas de las autoridades implicadas, sino que se conviertan en el resultado de las actividades y la buena voluntad de algunos funcionarios, la sustitución de estos funcionarios puede amenazar la propia cooperación. Para que las relaciones personales dejen de ser una amenaza y se conviertan en una fortaleza, los acuerdos seleccionados suelen conllevar un sistema de gobernanza adecuado.

Normalmente, como es el caso del acuerdo celebrado entre Bulgaria y Noruega, pero también de los acuerdos analizados en España y Portugal, se planifican reuniones anuales entre un Comité Directivo.

Esto significa que las partes tienen que designar a una persona responsable, sustituirla si es necesario, e informarse mutuamente con regularidad sobre los progresos realizados en los ámbitos de cooperación acordados y en las medidas concretas que se comprometen a aplicar mutuamente.

Como en el caso del acuerdo entre Portugal y España, la gobernanza puede implicar también el nombramiento de personas de referencia locales, ya que los inspectores inscritos en las delegaciones locales pueden ser los que detecten las infracciones y necesiten una cooperación rápida para abordar las posibles infracciones antes de que los infractores desaparezcan. Este enfoque puede ser especialmente ilustrativo para otros países, como Polonia, donde los datos y las competencias de las inspecciones de trabajo están muy descentralizados.

Otra preocupación clave, destacada especialmente en Francia, Portugal, Polonia y Rumanía, es la posible dispersión de competencias, y por tanto de datos, entre diferentes instituciones, no necesariamente distribuidas de la misma manera en todos los Estados miembros de la UE. Esta cuestión, relacionada principalmente con el diferente alcance y competencias de las Inspecciones de Trabajo y de las instituciones de la Seguridad Social, se abordó en Portugal y Rumanía mediante la participación de estas dos instituciones en los marcos de cooperación bilateral. Por un lado, la multiplicación de actores implicados puede ralentizar la gobernanza y el proceso de cooperación. Por otro lado, el caso se encuentra en la cima de los límites que afectan a la cooperación internacional, las propias autoridades nacionales pueden sufrir limitaciones para acceder a los datos pertinentes de otras instituciones del mismo país.

A este respecto, como ya se subrayó en el informe final del Post Lab de la UE, es esencial suavizar y simplificar el proceso de intercambio de datos ya a nivel nacional, al menos en lo que respecta a la información clave necesaria para verificar el cumplimiento de la legislación laboral, la salud y la seguridad y las disposiciones de seguridad social.

Una experiencia interesante es el DURC italiano, que permite a las instituciones de seguridad social y a los fondos sectoriales italianos acceder a información a través de una plataforma sobre el cumplimiento o no de una determinada empresa con el pago tanto de las cotizaciones a la seguridad social como de los pagos a los fondos sectoriales activos en el sector de la construcción. Podrían crearse herramientas similares en otros países para apoyar la regularidad del empleo, permitiendo también a las empresas acceder a la información clave necesaria para verificar las condiciones de empleo a lo largo de la cadena de subcontratación.

En cuanto a la participación de los interlocutores sociales y los fondos sectoriales, los planes nacionales de Bulgaria y Francia ofrecen ejemplos de la participación de los primeros. Teniendo en cuenta sus relaciones con las empresas y los trabajadores, las organizaciones empresariales y los sindicatos pueden ser aliados en la difusión de información sobre las disposiciones y las condiciones de empleo que deben respetarse, así como en la mejora del cumplimiento y la aportación de datos para las campañas y las acciones que se lleven a cabo.

Los acuerdos suscritos por las cajas sectoriales en Italia y en Francia demuestran, en cambio, la capacidad de las cajas para simplificar la contabilización y, al mismo tiempo, controlar el cumplimiento del pago de las cotizaciones debidas por los elementos salariales intermedios.

Estos acuerdos podrían extenderse a otros países siempre que (i) existan organismos similares; (ii) las cotizaciones tengan una proporción similar sobre los salarios; (iii) el fondo tenga un mandato legal y de sus administradores (organizaciones empresariales en el caso de Francia e interlocutores sociales conjuntamente en el de Italia).

La comparación que tuvo lugar durante los eventos mostró que la cooperación entre las autoridades públicas y los fondos sectoriales también podría ayudar a garantizar el cumplimiento de los pagos de los salarios y de las instituciones de seguridad social.

Por ejemplo, de acuerdo con la ley, el fondo alemán SOKA BAU tiene acceso a las declaraciones preventivas de desplazamiento, respondiendo a su objetivo legítimo de asegurarse de que las empresas que desplazan trabajadores en el sector de la construcción inscriben a los trabajadores en el régimen de pago de vacaciones SOKA BAU.

En Italia, en cambio, gracias al Certificado DURC, el CNCE puede asegurarse de que las empresas de construcción no evaden las contribuciones a los fondos sectoriales. La próxima ampliación a nivel nacional del Congruità, es decir, un certificado que se expide si el número de trabajadores inscritos se ajusta a la mano de obra prevista necesaria para realizar un determinado trabajo de construcción, contribuirá aún más a desalentar el trabajo no declarado, incluso mediante el desplazamiento irregular de trabajadores.

Por último, el acuerdo entre la ZUS polaca y SOKA BAU ofrece otra posible línea de cooperación. Al conectar un instituto de seguridad social con un fondo sectorial, permite al primero asegurarse de que se pagan las cotizaciones a la seguridad social sobre los elementos salariales intermediados en el extranjero para los trabajadores polacos enviados a Alemania, facilitando también el acceso a las prestaciones correspondientes una vez finalizado el desplazamiento.

En general, las conclusiones y sugerencias comparativas de la investigación, así como las sugerencias a nivel de país exploradas en la sección anterior, pueden resultar especialmente relevantes para las actividades de la recién creada Autoridad Laboral Europea, que puede aprovechar la experiencia y los conocimientos desarrollados para apoyar nuevas vías de cooperación entre los Estados miembros, tanto en términos de intercambio de conocimientos y aprendizaje mutuo, como de acceso a los datos y la información pertinentes para garantizar el cumplimiento de las normas de desplazamiento.



## ACERCA DE

Los objetivos del proyecto ISA son promover y reforzar la cooperación transnacional entre autoridades y partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales y los fondos sectoriales, apoyando el establecimiento de acuerdos de intercambio de información destinados a supervisar y facilitar el desplazamiento de trabajadores.

El proyecto reúne a socios de siete países europeos, herederos de los resultados del anterior Post-Lab y del EU Post Lab, que identificaron los obstáculos a la cooperación transfronteriza, así como las prácticas prometedoras en las que participan los organismos de control y los interlocutores sociales.

Para superar los límites existentes, ISA selecciona y evalúa un conjunto de acuerdos, explorando sus logros y límites y proponiendo posibles vías de avance.

[www.isaproject.eu](http://www.isaproject.eu)



El proyecto se lleva a cabo con el apoyo financiero de la Comisión Europea.  
Las opiniones expresadas en este documento reflejan únicamente el punto de vista de los autores.  
La Comisión Europea no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida.