



Comité Económico y Social Europeo
Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Observatorio del Mercado Único



LOS EFECTOS DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

INFORME

INT/SMO - EESC-2014-02466-00-01-TCD-TRA

ÍNDICE

	PRÓLOGO	3
1.	PRINCIPALES RESULTADOS	4
2.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	4
	ANEXO	20
	OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	20
	SÍNTESIS DE LAS DIRECTIVAS	20
	DIRECTIVA DE SERVICIOS	21
	DIRECTIVA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO DE TRABAJADORES	21
	DIRECTIVA SOBRE LA GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO	22
	EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y LAS DIRECTIVAS	23

PRÓLOGO

La **Directiva de servicios** (2006/123/CE de 12 de diciembre de 2006), relativa a la liberalización de los servicios en el mercado interior, ha ejercido una gran influencia en numerosos aspectos de la movilidad transfronteriza. Probablemente se trata de una de las iniciativas más controvertidas de la historia reciente de la UE, puesto que ha generado un vivo debate entre el público general y entre los interlocutores sociales. La **Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores** (1996/71/CE), adoptada antes de las ampliaciones de Europa Central y Oriental, está intrínsecamente vinculada a la prestación de servicios. Esto se comprueba especialmente en el sector de la construcción. Por una parte, en el contexto de las crisis, ambas Directivas han despertado miedos y han estigmatizado la movilidad de trabajadores procedentes de Estados miembros «exportadores de mano de obra» («¡Nos quitan el trabajo!»). Por otro lado, las nuevas rondas de ampliaciones han aportado diversidad, nuevos retos y oportunidades dentro del mercado único. No obstante, la dimensión social del mercado único (el modelo social europeo) debe mantenerse como piedra angular de la identidad de la Unión Europea.

En su dictamen sobre el tema «Por una perspectiva ciudadana y humanista de la política del mercado interior»¹, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) señala que en el «sector de los servicios en general [...] es más acentuado el déficit en la realización del mercado interior, cuando precisamente tiene que ser más innovador no solo en cuanto a las medidas, sino también respecto a los instrumentos que cabe utilizar».

El Observatorio del Mercado Único (OMU) se creó dentro del CESE en 1994, con el apoyo del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. Su función consiste en analizar el funcionamiento del mercado único, identificar problemas y obstáculos y proponer soluciones desde el punto de vista de la sociedad civil, con la finalidad, en este caso concreto, de emitir conclusiones antes de las elecciones europeas de mayo de 2014.



¹ Dictamen CESE 466/2012, [DO C 143 de 22.5.2012, p. 17](#).

1. RESULTADOS PRINCIPALES

La UE debe avanzar de forma gradual hacia un reconocimiento mutuo que se lleve a cabo mercado por mercado. La sociedad en general y el sector de la construcción en particular se verían beneficiados por una estrategia coherente a escala de la UE destinada a luchar contra las redes de fraude que operan a nivel internacional. Es necesario acordar urgentemente definiciones comunes a escala europea: esto reviste una importancia decisiva, especialmente habida cuenta de que hay que solucionar problemas de larga duración. Deben tomarse diversas medidas para poder alcanzar este objetivo: deben crearse normas mínimas europeas para los servicios de inspección, un compendio europeo de conceptos fiscales y sociales y un número de seguridad social europeo. No resulta posible hacer frente a los retos de forma adecuada si no se dispone de unas instituciones fuertes, de una responsabilización y de una correcta aplicación, así como de una legislación social homogénea.

En cuanto al sector de la construcción, cabe destacar los siguientes diez resultados principales derivados de las contribuciones presentadas por las organizaciones la sociedad civil consultadas:

- 1 El principio del país de destino debe aplicarse de forma generalizada².
- 2 La competencia debe basarse en la calidad y en la igualdad de condiciones de competencia, no en el «*dumping social*».
- 3 Las normas del mercado único deben transponerse y aplicarse correctamente y de forma generalizada³.
- 4 Para conseguir un enfoque realmente común y coherencia, se necesitan conceptos y definiciones comunes.
- 5 Resulta esencial la cooperación eficiente y efectiva entre autoridades nacionales.
- 6 Mantener el modelo social europeo resulta vital si queremos apoyo y aceptación públicos.
- 7 El sistema de tarjetas parece que brinda opciones prácticas y factibles para un mejor seguimiento.
- 8 Solidez institucional y firmeza apropiada a la hora de aplicar las normas y los controles⁴, así como multas más cuantiosas.
- 9 La buena gobernanza se basa en una auténtica cooperación entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales.
- 10 El principio de subsidiariedad debe aplicarse de forma que los Estados miembros puedan emplear instrumentos de seguimiento específicos.

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El resumen presentado a continuación enumera problemas y deficiencias (conclusiones) y posibles soluciones (recomendaciones). El contenido de las dos columnas de los cuadros no siempre se corresponde.

² La aplicación de dicho principio implica un cambio en la legislación.

³ Desde las autoridades nacionales hasta los actores socioeconómicos en el terreno. Si ambas Directivas se aplicaran correctamente, se reforzarían mutuamente.

⁴ Desde el principio «*name and shame*» (autorregulación, códigos de conducta sectoriales) hasta las acciones judiciales y la exclusión del mercado. El principio de base es la seguridad jurídica.

SHORTCOMINGS (FINDINGS)	PROPOSED SOLUTIONS (RECOMMENDATIONS)
HEADING	
ITEM RELATED TO THE SERVICES DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications (12)	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles
ITEM RELATED TO THE POSTING OF WORKERS DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles (34)

Source (page of the staff working paper where the statement is taken from)

Estructura del resumen de las conclusiones y recomendaciones⁵

PROBLEMAS (CONCLUSIONES)	SOLUCIONES PROPUESTAS (RECOMENDACIONES)
ADMINISTRACIÓN	
DECLARACIONES	
El 45% de los trabajadores extranjeros sin declaración pertenecen al sector de la construcción (34).	Garantizar que los diez Estados miembros que no cuentan con un sistema de declaración previa pongan en marcha uno de forma que... (32)
No todos los Estados miembros disponen de declaración previa al desplazamiento (36).	... la declaración de actividad pueda emplearse en cualquier lugar.
Declaraciones aparentemente adecuadas pueden enmascarar una contabilidad doble.	Declaraciones en formato electrónico.
FORMULARIO A1⁶	
Los formularios A1 son susceptibles de fraude. Los Estados miembros de origen no comprueban los datos del A1 o el uso en los Estados miembros de destino (32).	Envío del formulario A1 verificado antes de que comience el trabajo.
	Vinculación al régimen de tarjeta.
Un número significativo de formularios A1 son falsificados, o contienen errores y quedan sin comprobar (99).	La determinación de la categoría profesional debe ser responsabilidad legal del país en el que se desempeñan las funciones, que debe decidir si el cumplimiento y el seguimiento se derivan de las condiciones laborales y de los términos contractuales.
	El régimen de tarjeta podría resultar útil a la hora de abordar el riesgo de fraude.
MARCO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL	
Parece que el marco legislativo e institucional de los controles es limitado. Es decir, ¿es probable que el marco legislativo e institucional vigente resuelva problemas (por ejemplo, los relacionados con los controles, con la protección de datos, con la dimensión social del orden público de la UE, etc.)?	

⁵ Documento de trabajo del OMI: véase <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-services-directive>. La ausencia de referencias en una página significa que la afirmación procede de debates con los interlocutores.

⁶ El formulario A1 certifica la situación de los trabajadores desplazados en materia de cotizaciones sociales (http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index_es.htm).

SISTEMA DE TARJETA⁷	
<p>Parece que la cuestión de la protección de datos resulta problemática (o es un círculo vicioso), puesto que puede evitar el acceso a determinadas informaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la tarjeta no evita el fraude, como la falsificación o la duplicación (pero lo dificulta); - tiene ventajas limitadas, puesto que numerosos trabajadores desplazados tienen contratos muy breves; - requiere una declaración electrónica, pero su soporte es de papel⁸; - los regímenes de tarjeta existentes en los Estados miembros tienen diferentes finalidades (35). 	<p><i>El empleo de un documento de identidad o de un pasaporte puede ser una alternativa práctica y viable que permita a las autoridades competentes llevar a cabo las verificaciones (38).</i></p>
	<p><i>La tarjeta puede contener un conjunto común de informaciones. Con carácter opcional, pueden incluirse otros datos, como las cualificaciones profesionales del titular (43).</i></p>
	<p><i>La interoperabilidad transfronteriza de los regímenes (de tarjeta) resulta esencial.</i></p>
	<p><i>Aplicación del «principio del semáforo».</i></p>

ASPECTOS LEGISLATIVOS	
AUTORREGULACIÓN	
<p>La autorregulación ha demostrado resultar útil y eficiente en diversos sectores, como la publicidad o las bebidas alcohólicas. También permite que se cree el tipo de flexibilidad y capacidad de respuesta del que carece la legislación. Sin embargo, parece que la autorregulación resulta complicada en el sector de la construcción, habida cuenta de las características actuales de dicho sector.</p>	<p><i>Claramente hay lecciones que aprender de los regímenes que básicamente requieren un «cambio climático» en términos de valor político y «autodeterminación positiva» (28).</i></p>
	<p><i>La aplicación de la autorregulación puede ser una opción.</i></p>
<p>Las legislaciones se adaptan lentamente a los nuevos avances (por ejemplo, se alejan de una economía dirigida por el Estado para acercarse a una dirigida por el sector privado).</p>	<p><i>La autorregulación es más reactiva (y participativa).</i></p>
	<p><i>Un código de conducta europeo basado en las mejores prácticas ayudaría a fijar normas, por ejemplo, sobre la información y los datos que deben facilitarse (44).</i></p>
	<p><i>La aplicación y ejecución adecuadas de la legislación vigente también resultarían suficientes con respecto a la responsabilidad de los diferentes actores pertinentes.</i></p>
PYMES	
<p>Presión para las pymes (y empresas muy pequeñas) del sector de la construcción con empleados de larga duración, ejercida a través de trabajadores de bajo coste procedentes de Estados miembros del Este (excepto en profesiones reguladas como los servicios funerarios).</p>	
<p>Los costes sociales excesivos facilitan la aparición del fraude (35).</p>	
<p>Falta de acceso a mercados transfronterizos (idioma, seguro, etc.).</p>	

⁷ La FIEC y la FETCM han iniciado un estudio sobre los sistemas de tarjeta existentes con vistas a completarlo antes de junio de 2014. Suecia ya cuenta con este sistema. Dinamarca y Noruega planean introducirlo.

⁸ Se trataría de desarrollar los servicios públicos electrónicos. Estonia y Austria, entre otros, pueden ser ejemplos de la vía que hay que seguir.

Complejidad de las normas laborales nacionales y de la legislación europea.	<i>El CESE ha abogado en diversas ocasiones por la aplicación de los principios de la normativa inteligente⁹.</i>
---	--

ASPECTOS PRÁCTICOS	
CONSUMIDORES	
Las organizaciones de consumidores no mostraron ningún interés especial en la encuesta del CESE, a pesar del hecho de que los procesos y los materiales de construcción pueden resultar perjudiciales para terceras partes, tanto durante las obras como una vez finalizadas.	
Responsabilidad de los consumidores a la hora de fijar los términos del contrato.	
CONTRATACIÓN PÚBLICA¹⁰	
El hecho de que los propietarios o las autoridades contratantes siempre busquen la oferta más baja lleva al fraude (35).	<i>Quienes proponen las ofertas más bajas deben hacer frente a requisitos adicionales (o soportar la carga de la prueba) (38).</i>
Algunas grandes empresas de construcción han evolucionado para convertirse en empresas de gestión de proyectos que buscan una mano de obra barata, y por lo tanto menos cualificada, para ganar las licitaciones (28).	<i>Fomentar la «oferta económicamente más ventajosa» y un enfoque consistente para rechazar ofertas excesivamente bajas (60). Los paquetes de contratación pública suelen ser innecesariamente voluminosos, lo que impide que las pymes puedan ser contratistas principales y limita demasiado la competencia.</i>
DEMORA EN EL PAGO	
El sector de la construcción (y las pymes especialmente) se encuentra bajo una intensa presión debido a la demora en los pagos, tanto por parte de clientes privados como públicos.	<i>Aplicación adecuada de la Directiva sobre la lucha contra la morosidad (2011/7/UE).</i>
	<i>Vigilancia y acción por parte de asociaciones comerciales (sector privado) y del gobierno (sector público).</i>
	<i>Los Estados miembros con plazos más reducidos no deben ampliarlos (la Directiva no prohíbe la ampliación de los plazos de pago).</i>
OBLIGACIONES DE SEGURO¹¹	
Posibles zonas grises en relación con los profesionales de otros Estados miembros (como Polonia).	
RESPONSABILIDAD	
Existe una tendencia a transferir los riesgos para el siguiente eslabón. En Bélgica, por ejemplo, la responsabilidad recae sobre el contratista principal (31).	<i>El Consejo y el Parlamento Europeo acordaron que la responsabilidad sería del contratista y del siguiente subcontratista y que, si fuera necesario, se sustituiría con medidas equivalentes (18).</i>
Debido a una presión competitiva intensa, la complejidad y la falta de transparencia, la	<i>En concreto, la responsabilidad del subcontratista (artículo 12) se consideró en Francia, entre otros</i>

⁹ Véanse los dictámenes del CESE, CESE 1068/2005, [DO C 24, 31.1.2006, p. 39](#) y CESE 984/2011, [DO C 248, 25.8.2011, p. 87](#).

¹⁰ Véanse los dictámenes del CESE, CESE 979/2008, [DO C 224, 30.8.2008, p. 32](#), CESE 416/2007, [DO C 161, 13.7.2007, p. 40](#) y CESE 1162/2011, [DO C 318, 29.10.2011, p. 113](#).

¹¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea previsto para el primer semestre de 2014. Se refiere al artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2006/123/CE y está relacionado con las actividades que representan un riesgo para la seguridad o la salud y básicamente implican una responsabilidad profesional.

<p>responsabilidad se debilita, especialmente a medida que se desciende en la estructura empresarial (41).</p>	<p>Estados miembros –donde se situó entre los primeros puestos de la lista de prioridades (antes del acuerdo de 9 de diciembre de 2012 referente a la Directiva sobre la garantía de cumplimiento)– como un principio vinculante para el sector de la construcción a fin de evitar estrategias fraudulentas sofisticadas (32).</p>
SEGURO	
<p>Problema antiguo para los seguros de las empresas (especialmente pymes) que operan en otro Estado miembro¹².</p>	

COOPERACIÓN	
ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	
<p>Disparidad entre Estados miembros con respecto a la aplicación de las soluciones de administración electrónica.</p>	<p>Aplicación de soluciones rápidas, de uso fácil (especialmente adaptadas a las pymes y multilingües) y más baratas, que aprovechen todo el potencial de las TIC (32).</p>
<p>Algunas de las soluciones de administración electrónica prometedoras han resultado no ser eficaces¹³.</p>	
COMUNICACIÓN	
<p>No resulta sencillo encontrar páginas web pertinentes y útiles, ni siquiera por medio de los motores de búsqueda, no se ofrece un enfoque adecuado para empresas y trabajadores nacionales, el multilingüismo aún no se ha generalizado, las actualizaciones no siempre se producen a tiempo, etc. Por lo tanto, internet ofrece un gran potencial que aún no se ha explotado¹⁴. De conformidad con el artículo 4 de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, todos los Estados miembros mantienen un centro</p>	<p>Deben actualizarse las páginas web nacionales y europeas pertinentes mediante la vinculación con fuentes de información en línea de los Estados miembros que participan en la circulación de trabajadores desplazados¹⁵.</p>
	<p>Una cooperación más estrecha entre las autoridades públicas (por ejemplo, «principio del semáforo», bases de datos, etc.).</p>
	<p>Participación de la DG EMPL en la gestión de la información.</p>

¹² Véase el proyecto ELIOS de la Comisión Europea (DG ENTR), que analiza la forma en la que un sistema de referencia apoyaría a los (re)asegurados frente al aumento de los riesgos de una manera compatible con los objetivos del mercado interior (<http://www.elios-ec.eu/en/introduction>). El 31 de marzo de 2014, la Comisión Europea aprobó un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el acceso al seguro: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/2012-communication/index_en.htm.

¹³ Se afirma que esto ha sucedido con Simplex, el sistema de Portugal que antes era sumamente recomendado y que carece de recursos.

¹⁴ Véanse los siguientes sitios web sobre estas prácticas, como la falsa actividad por cuenta propia: <http://www.stopsocialdumping.eu/> y <http://www.faire-mobilitaet.de/>.

¹⁵ Véase la página web conjunta de la EFBWW y de la FIEC sobre el desplazamiento de trabajadores: <http://www.posting-workers.eu/>.

de enlace que se ocupa del desplazamiento de trabajadores.	<i>Mejorar y acelerar la cooperación a través de redes entre los centros de enlace y las autoridades de control en el terreno, intercambio de información y datos entre instituciones y fronteras (véanse, por ejemplo, SIRS en Bélgica y DNLf en Francia¹⁶). Los acuerdos entre autoridades públicas e interlocutores sociales son medidas efectivas que deben aplicarse (véase el acuerdo firmado el 22 de junio de 2012 en Bélgica entre las autoridades públicas competentes y los interlocutores sociales del sector de la construcción).</i>
COOPERACIÓN	
La cooperación entre las autoridades públicas resulta insuficiente. Se considera que las redes de IMI ¹⁷ y Solvit están infrutilizadas (40).	
La cooperación entre operadores económicos y autoridades públicas resulta esencial para hacer frente a determinadas cuestiones con resolución (27).	<i>Actualización de la información sobre requisitos nacionales a través de la cooperación entre ventanillas únicas individuales (46).</i>
ENTIDADES REGIONALES Y LOCALES	
	<i>Participación de las entidades regionales y locales en proyectos de la UE mediante la cooperación administrativa (76).</i>
EVALUACIÓN MUTUA	
La evaluación mutua resulta demasiado gravosa para las administraciones públicas.	<i>Valorar las ventajas del procedimiento de evaluación mutua y la carga que supone.</i>
RECONOCIMIENTO MUTUO	
Reconocimiento mutuo de la acreditación y de las autorizaciones emitidas sobre la base de directivas de la UE específicas de un sector (gases F, eficiencia energética de los edificios, actividades relacionadas con los residuos, etc.).	
SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL MERCADO INTERIOR (IMI)	
Es probable que el Sistema IMI no se utilice lo suficiente (75).	<i>Un mejor uso del IMI para una comunicación más rápida y efectiva¹⁸.</i>
SOLVIT	
Infrutilización de SOLVIT ¹⁹ (78).	<i>Aumento del personal y un presupuesto superior.</i>
	<i>Mejora de la comunicación y de la información (incluidos los multiplicadores y los medios de comunicación).</i>

¹⁶ <http://www.emploi.belgique.be/sirs.aspx> y <http://www.economie.gouv.fr/dnlf>.

¹⁷ Véase http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/. El Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) es una herramienta de comunicación e información para las administraciones públicas con vistas al intercambio de buenas prácticas en la aplicación de la Directiva (véase el Reglamento (UE) nº 1024/2012). Abarca, entre otros ámbitos, los servicios, el desplazamiento de trabajadores y las cualificaciones profesionales.

¹⁸ Véase el dictamen CESE 1848/2011, [DO C 43, 15.2.2012, p. 14](#).

¹⁹ Véase el dictamen del CESE sobre el IMI (CESE 1848/2011, [DO C 43, 15.2.2012, p. 14](#)). Véanse también los dictámenes del CESE sobre el Acta del Mercado Único (CESE 525/2011, [DO C 132, 3.5.2011, p. 47](#), CESE 1583/2011, [DO C 24, 28.1.2012, p. 99](#), CESE 1575/2012, [DO C 299, 4.10.2012, p. 165](#), CESE 2039/2012, [DO C 76, 14.3.2013 p. 24](#)) que indican que SOLVIT no tiene suficiente personal ni recursos. SOLVIT suele carecer de visibilidad (por ejemplo, numerosas organizaciones de la sociedad civil y cámaras de comercio locales desconocen por completo su existencia).

VENTANILLAS ÚNICAS²⁰	
No se hace un uso suficiente de las ventanillas únicas, que no se conocen en gran medida, y la información sobre cómo contactar con ellas resulta insuficiente (46).	<ul style="list-style-type: none"> • Resultaría útil contar con un portal único para la UE, lo que puede ayudar a superar los posibles problemas derivados de la disparidad de competencias y enfoques (especialmente en relación con la salud y la seguridad en el trabajo) o de normas (por ejemplo, relacionadas con el equipo técnico, como grúas, grandes maquinarias de construcción, homologación, licencias, etc.) a nivel nacional (32). • Las ventanillas únicas deben contar con una presencia física y ser electrónicas. • Campaña de fomento en toda la UE.
Los problemas relacionados con las ventanillas únicas incluyen la verificación de la identidad, el empleo de firmas electrónicas, etc. (75).	Mejorar la información sobre la prestación temporal de servicios y sobre los elementos prácticos.
No hay suficientes ventanillas únicas para ofrecer asistencia cualitativa y servicios adecuados (75).	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una selección de la información que realmente se necesita, como la prestación de información adecuada y exhaustiva sobre derechos laborales nacionales y regímenes tributarios (especialmente con relación al IVA) (75). • Garantizar que las ventanillas únicas funcionan realmente como plataformas transaccionales para completar procedimientos, cuya función vaya por lo tanto más allá de la provisión de información de forma pasiva. • Mejorar la facilidad de uso y reducir la burocracia (en las ventanillas únicas y en términos de acortar los procedimientos en general). <p>Las ventanillas únicas deben suponer una simplificación administrativa (75).</p>
Difieren entre Estados miembros (35).	<p>Las ventanillas únicas deben facilitar información sobre la legislación en materia de empleo y el Derecho social de los diferentes Estados miembros.</p> <p>Diálogo e intercambio de mejores prácticas entre las ventanillas únicas de Estados miembros en pie de igualdad en todos los Estados miembros.</p>
Las campañas de concienciación y de información no se llevan a cabo en consonancia con la Directiva de servicios ²¹ (81).	<p>Campañas de información oportunas en las que participen intermediarios como las cámaras de comercio.</p> <p>Aumento de la coherencia entre las políticas y los resultados o las consecuencias en el terreno.</p>
Coexisten diversas fuentes, mientras que un portal único (es decir, la ventanilla única ideal) ofrecería un claro valor añadido que facilitaría las cosas a todas las partes (82).	Aplicación del concepto de «servicio centralizado» a lo largo de todo el proceso.

²⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/.

²¹ Eurochambres señaló la falta de sincronización entre la aplicación de la Directiva y las campañas de información en determinados Estados miembros.

Falta de multilingüismo mientras que se supone que las ventanillas únicas deben facilitar las actividades transfronterizas (82).	Por lo menos debe ofrecerse el inglés como opción, pero el multilingüismo permitiría llegar a un público más amplio.
	Los Estados miembros deben firmar una «Carta de la ventanilla única» con indicadores cuantitativos (84).

MERCADO LABORAL	
ACCIDENTES DE TRABAJO	
Las definiciones de los accidentes de trabajo varían entre Estados miembros. Esto afecta al nivel de las compensaciones y a determinados sistemas de sanidad nacionales.	
DESPLAZAMIENTO DE TRABAJADORES	
No todos los Estados miembros disponen de declaración previa al desplazamiento (36).	Crear una base de datos que posibilite el seguimiento de los trabajadores. Puede desarrollarse el IMI en mayor medida para que se ocupe de esta tarea.
No en todos los Estados miembros es necesario presentar pruebas que justifiquen las cualificaciones ²² .	Es necesario que haya un enfoque de la UE.
Bélgica regula las agencias de trabajo temporal, pero otros Estados miembros no lo hacen (33).	Debe prohibirse el anuncio de prácticas ilegales a través de agencias de trabajo temporal (33). Los trabajadores desplazados deben estar debidamente informados de la legislación pertinente del país de destino (44).
No existe el concepto de trabajador autónomo desplazado (se trata de una contradicción en los términos) (20) ²³ .	
DUMPING SOCIAL	
El <i>dumping</i> social suele «definirse» conforme a la percepción personal. Por lo general, se entiende que genera una situación en la que los trabajadores de bajo coste de otro Estado miembro ocupan los puestos de empleo de los nacionales. La Comisión Europea describe la práctica como una situación en la que los proveedores de servicios extranjeros pueden ofrecer un coste laboral inferior al de los proveedores de servicios locales, debido a que sus normas laborales son inferiores ²⁴ .	Debe mantenerse un equilibrio delicado entre la libertad de prestar servicios transfronterizos y la necesidad de instrumentos efectivos para controlar y aplicar las normas laborales en el país de acogida, recogidas en el acuerdo final de la Directiva de servicios ²⁵ .
Independientemente de la definición de <i>dumping</i> social, se percibe que existe una amenaza generalizada para el modelo social europeo y, por lo tanto, una reducción del apoyo ofrecido para la integración de la UE (15, 25, 76, 104).	Debe aplicarse el artículo 3 del TFUE y la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales.
Con frecuencia, los puestos que aceptan los	Realizar esfuerzos para reconciliar las libertades del

²² Es obligatorio en Francia y en Polonia.

²³ Dictamen CESE 2063/2012, [DO C 161, 6.6.2013, p. 14](#).

²⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>. M. Bernaciak, en «Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?», p. 40 (2012), sugiere que «el *dumping* social puede definirse como una estrategia destinada a la reducción de las normas sociales para mejorar la competitividad. Lo promueven las empresas, pero participan indirectamente sus empleados y/o los Gobiernos de los países de origen y de acogida y tiene consecuencias negativas para la esfera social».

²⁵ <http://www.euractiv.com/social/europe/business-backs-commission-dispat-news-218283>.

trabajadores extranjeros son precisamente aquellos que los nacionales no quieren ocupar y por ello el argumento de «nos quitan el trabajo» es sumamente polémico y populista.	<i>mercado y los derechos sociales fundamentales.</i> <i>Analizar la idea de una «Interpol Social Europea» que respalde las actividades de las inspecciones del trabajo de los diferentes Estados miembros²⁶.</i>
¿Cuál es la función y posición de la Carta Social en el mercado único? ¿Y la dimensión social del orden público de la UE?	
MOVILIDAD	
El <i>dumping</i> social manifiesto afecta negativamente a la imagen de la UE (35).	<i>Campañas de concienciación destinadas a los trabajadores para informarles sobre las condiciones marco antes de que firmen un contrato laboral.</i>
Reaparición de la desconfianza hacia ciudadanos no nacionales en detrimento de la primacía del Derecho (35).	
SEGURIDAD SOCIAL	
A pesar de que la seguridad social no entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de servicios, se plantea la cuestión de si no es «una tarea políticamente imposible el conseguir que los Estados miembros apliquen la legislación de servicios sin que se armonicen a escala de la UE la seguridad social, el pago y las condiciones, etc.».	<i>Aplicación adecuada del Reglamento (CE) nº 883/04 (coordinación de los sistemas sociales) (11).</i>
	<i>Creación de un compendio europeo de conceptos fiscales y sociales (26).</i>
	<i>Creación de un número de seguridad social europeo.</i>
El incumplimiento de normas y obligaciones sociales está generalizado y conlleva distorsiones en el mercado de la construcción.	<i>Poner en funcionamiento mecanismos destinados a aplicar condiciones en los países de acogida²⁷.</i>

PRÁCTICAS ABUSIVAS	
EMPRESAS/COMPORTAMIENTOS FRAUDULENTOS	
Las empresas fraudulentas se desplazan de un Estado miembro a otro para huir de las posibles acciones judiciales.	<i>El país de origen tiene la responsabilidad de poner fin a las actividades ilegales.</i> <i>Las empresas fraudulentas DEBEN ser expulsadas del mercado. El fraude es un criterio de exclusión.</i>
Deficiente aplicación de la ley a nivel nacional y transfronterizo.	<i>La aplicación adecuada de la legislación constituye un elemento esencial.</i>
Casos establecidos de retirada de pasaportes de trabajadores y casos en los que solo se abona parte del salario para retener a los empleados en el lugar (41).	<i>Acciones judiciales.</i>
La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se centra en el aspecto de «país A frente a país B» y no tiene en cuenta la complejidad de las empresas fraudulentas multiestatales (37).	

²⁶ La Directiva sobre la garantía de cumplimiento hace referencia a la propuesta del CESE en su dictamen CESE 970/2010, [DO L 44, 11.2.2011, p. 90](#).

²⁷ Esto implica que será necesario modificar la Directiva.

FALSA ACTIVIDAD POR CUENTA PROPIA	
<p>Muy amplia variedad de definiciones nacionales de actividad por cuenta propia. Resulta difícil evaluar y enjuiciar los abusos transfronterizos de la condición de trabajador autónomo (99).</p> <p>La actividad por cuenta propia se produce cuando las actividades se desarrollan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sin ninguna relación de subordinación en relación con la elección de dicha actividad; • sin ninguna relación de subordinación en relación con la elección de las condiciones de remuneración, trabajando bajo la propia responsabilidad de la persona; • a cambio de una remuneración abonada directamente y por completo a la persona. <p>Aunque varios Estados miembros ya han intentado definir con precisión la diferencia entre los empleados y los trabajadores por cuenta propia sobre la base de un conjunto de criterios fijados previamente, la compleja variedad de la situación real de las personas hace que, en la práctica, a menudo resulta complicado elaborar dicha definición.</p>	<p><i>Fijar un conjunto de criterios europeos comunes que ofrezcan directrices para determinar la naturaleza de la categoría profesional. Respetar el principio de subsidiariedad. La recomendación de la OIT de 2006 adopta un enfoque amplio para el concepto de «relación laboral» a fin de permitir que se actúe contra las falsas actividades por cuenta propia (100). A la hora de determinar si existe o no una relación laboral, se debe prestar atención principalmente a los hechos relacionados con las actividades y a la remuneración del empleado, independientemente de cómo se defina la relación, por ejemplo, en términos contractuales (100).</i></p> <p><i>El CESE pide:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>que se recaben datos sobre el denominado «trabajo autónomo económicamente dependiente» en la UE;</i> • <i>que se identifiquen elementos comunes en las definiciones de trabajadores por cuenta ajena de diferentes Estados miembros.</i> <p><i>La promoción de estudios que permitan un análisis detallado de experiencias nacionales, especialmente en áreas transfronterizas²⁸.</i></p>
<p>Se genera una relación laboral oculta cuando el empleador trata a un empleado de una forma que encubre su verdadera situación jurídica como empleado y cuando las condiciones contractuales pueden acabar con la protección a la que tienen derecho los empleados (100).</p>	<p><i>Una reglamentación fiable y una definición de «falso autónomo» ayudarían a los verdaderos trabajadores autónomos y a las microempresas. Debe lucharse contra las falsas actividades por cuenta propia mediante un mejor registro y control de la verdadera posición en el mercado laboral.</i></p>
<p>Algunos programas establecidos en los Estados miembros para desarrollar el emprendimiento pueden distorsionar la competencia para los verdaderos trabajadores por cuenta propia, las microempresas y las pymes (101).</p>	<p><i>Es importante llevar a cabo una evaluación del impacto para todas estas categorías.</i></p> <p><i>Debe estudiarse la forma en la que los empleados que se han convertido en auténticos trabajadores autónomos pueden utilizar las prestaciones comunes, incluidos los sistemas de seguridad social y los planes de pensiones.</i></p>

²⁸ Véase el dictamen CESE 639/2010, [DO C 18, 19.1.2011, p. 44](#).

FRAUDE	
<p>Fraude debido a la evasión de la legislación nacional sobre empleo (trabajo no declarado o falsas actividades por cuenta propia) (76)²⁹.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones judiciales. - Un marco más eficiente, más flexible y sencillo para las horas extraordinarias en el sector de la construcción.
<p>La impunidad relativa de las empresas (en la que el mercado multinacional desempeña una función esencial) supone un deterioro del tejido social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo sistemático de facturas para los materiales de construcción. - Señal identificativa en los lugares de construcción (véase también el régimen de tarjeta). - Alejarse del principio exclusivo de la oferta más baja para la contratación pública. - Vinculación de las bases de datos públicas con la lucha contra el fraude. - Combinar la reducción de las cargas sociales y fiscales con alternativas adecuadas para garantizar el equilibrio presupuestario. - Fomentar una construcción sostenible y la reducción de los impuestos (26).
<p>El entorno casi «libre de sanciones» en el que el fraude crece es un verdadero problema³⁰ (31).</p>	<p>Principio de «name and shame» empleando la base de datos VIES como herramienta para elegir un subcontratista (32).</p> <p>Multas más elevadas para desalentar el fraude.</p> <p>Exclusión del mercado de las empresas fraudulentas sancionadas³¹ (27).</p>
PRÁCTICAS ABUSIVAS	
<p>En algunos casos extremos, se explota a los trabajadores, viven en pobreza extrema y, en ocasiones, simplemente no se les paga (por completo) para que permanezcan en la obra (27).</p>	<p>«Sensibilización y códigos de conducta; rotación del personal; estricta observancia de la norma de «doble comprobación»; normativa clara sobre el patrocinio y la prohibición de aceptar donaciones; establecimiento de autoridades centralizadas de licitación y adjudicación; descripción precisa de la oferta y control de las estimaciones; organización de los procedimientos de licitación, incluida la confidencialidad de las ofertas y la prevención de la manipulación tardía de las ofertas; mayor uso de la contratación electrónica; documentación de la adjudicación y control minucioso por parte de los organismos supervisores; exclusión de las empresas declaradas culpables de delitos de corrupción y establecimiento de listas negras o registros de la corrupción»³².</p>

²⁹ Véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2055&furtherNews=yes>.

³⁰ Por ejemplo, la multa ridículamente baja de 25 euros aplicada en Bélgica por cada trabajador víctima de explotación.

³¹ Como ya se hace en Austria, entre otros.

³² Informe de la Comisión Europea sobre la lucha contra la corrupción: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_es.pdf.

SERVICIOS DEL MERCADO ÚNICO	
APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS	
Interpretación fragmentada y aplicación inadecuada de la Directiva de servicios.	<i>Aplicación efectiva: un método inteligente y rápido para crear empleo sin generar gasto público.</i>
	<i>Consistencia entre la revisión entre pares (de conformidad con la Directiva de servicios) y la evaluación mutua (en virtud de la Directiva sobre cualificaciones profesionales).</i>
	<i>Identificar áreas en las que los Estados miembros bloqueen desproporcionadamente el acceso a determinadas profesiones.</i>
	<i>Optar por el reconocimiento mutuo cuando no se pueda aplicar la armonización.</i>
	<i>Aprender de las regiones fronterizas. La cooperación transfronteriza a menudo ofrece un ejemplo útil a escala reducida de cómo puede funcionar el mercado único realmente.</i>
	<i>Establecer procedimientos por infracción de vía rápida cuando se detecten incumplimientos de la Directiva.</i>
Los proveedores de servicios sufren prácticas discriminatorias injustificadas (nacionalidad, lugar de residencia).	<i>Los Estados miembros deben aplicar el artículo 20, apartado 2, de la Directiva de servicios.</i>
Cobertura de seguro transfronteriza inadecuada para los proveedores de servicios.	<i>Diálogo entre las partes implicadas³³.</i>
	<i>Las disposiciones de la Directiva deben aplicarse adecuadamente y ejecutarse en la práctica (principio de «actuar según lo acordado»).</i>
La decisión de eliminar determinadas restricciones (artículos 15 y 16), que en algunos casos limitados podría justificarse de conformidad con la Directiva de servicios por una razón imperiosa de interés general, queda ahora en manos de los Estados miembros; zonas grises/proteccionismo (83).	<i>Los gobiernos y las autoridades responsables deben realizar un análisis adecuado de proporcionalidad para las normas nacionales y los programas de autorización.</i>
	<i>Un enfoque voluntario tiene sus límites y puede resultar más útil clarificar en mayor medida el concepto de «proporcionalidad» y lo que constituye exactamente una «razón imperiosa de interés general».</i>
	<i>Un debate abierto sobre los análisis de proporcionalidad que se han llevado a cabo y sobre el grado en el que los Estados miembros han empleado su margen de acción y han mantenido determinadas restricciones que, como mínimo, resultan cuestionables.</i>
	<i>Los Estados miembros siempre deben respetar el contenido de una directiva o de un reglamento, evitar ambigüedades y abstenerse de añadir requisitos adicionales (es decir, la sobrerregulación) que puedan suponer costes suplementarios innecesarios para las empresas.</i>

³³ Véase la nota 12.

<p>A pesar de que su ámbito de aplicación es amplio, la Directiva de servicios no abarca una gran serie de requisitos importantes que afectan directamente a los proveedores de servicios.</p>	<p><i>La Comisión debe seguir analizando en profundidad el funcionamiento práctico, incluidos los problemas y las barreras que siguen presentes en los mercados de servicios en general y las verdaderas necesidades existentes (83).</i></p> <p><i>Este análisis también debe tener en cuenta todas las áreas pertinentes que no ha abarcado la Directiva de servicios, como las cualificaciones profesionales, el desplazamiento de trabajadores, la Directiva de comercio electrónico, las normas de protección de los consumidores relacionadas con el Derecho aplicable (los Reglamentos Roma I y Roma II³⁴) o la jurisdicción de los tribunales (el Reglamento Bruselas I) (83).</i></p> <p><i>Adoptar un enfoque verdaderamente integrado para los servicios en Europa (83).</i></p>
<p>Falta de presión sobre los Estados miembros para que progresen (consistencia, convergencia, interés público común, etc.).</p>	<p><i>Reincorporar la elaboración de informes formales que proporcionó la Comisión (DG MARKT) en 2009 y 2010 a través del envío de «notas informativas» públicas detalladas y periódicas para el Consejo de Competitividad (y para el Parlamento Europeo) sobre «la situación en lo que respecta a la aplicación de la Directiva de servicios» (83).</i></p> <p><i>Este método de información redefinido debe centrarse en la cuestión más general de la situación del mercado único de servicios (84).</i></p> <p><i>Además de los datos cuantitativos de aplicación, también debe tener en cuenta los resultados reales o el funcionamiento de los mercados de servicios en la práctica, así como las barreras y los problemas a los que se enfrentan las empresas y los consumidores, además de crear más transparencia sobre las cuestiones destacadas y evaluar mejor los progresos realizados (84).</i></p>
<p>Ausencia de una verdadera perspectiva de mercado único a nivel general (es decir, para los servicios que abarca la Directiva de servicios y para los que se encuentran fuera de su ámbito de aplicación³⁵).</p>	<p><i>Un enfoque integrado para los servicios del mercado único gracias a un instrumento horizontal (83).</i></p> <p><i>La necesidad de ser coherentes con otras directivas e iniciativas de la UE (enfoque integrado u holístico) (84).</i></p>
CONTROLES	
<p>Deben realizarse investigaciones exhaustivas para llegar al origen del fraude (35).</p>	<p><i>Crear una Agencia de inspección del trabajo de la UE que ayude a los Estados miembros a hacer frente al fraude transfronterizo y ofrezca al organismo legislador estímulos basados en los casos, al mismo tiempo que mejora la cooperación entre autoridades nacionales (especialmente con Estados miembros que tienen problemas estructurales).</i></p>

³⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/l16027_en.htm.

³⁵ Servicios de seguridad privada, transporte urbano, servicios de taxi, atención sanitaria, servicios sociales y servicios de agencias de trabajo temporal. También se llama la atención sobre otras cuestiones como la falta de reconocimiento de las cualificaciones profesionales, el número de profesiones y especializaciones reguladas, los seguros dobles y la falta de reconocimiento mutuo, así como normas nacionales contradictorias.

	<i>O bien optar por el fomento de la cooperación entre las inspecciones del trabajo nacionales de forma que se haga frente a cuestiones complejas como las competencias nacionales y la soberanía.</i>
Problemas derivados como el idioma, la falta de documentos en las obras, pruebas de empleo, etc. (35).	<i>Tomar como ejemplo el sistema LIMOSA belga³⁶ a la hora de estudiar un sistema de intercambio de información y controles mejorados.</i>
Los operadores transnacionales se mantienen activos en un entorno jurídico heterogéneo debido a la divergencia entre los Derechos nacionales (35).	<i>Un documento salarial para la UE resultaría útil si se fundamentara en una base de datos que permita a los Estados miembros comprobar la veracidad de los datos.</i>
Sigue haciendo falta la cooperación en los niveles superiores de la cadena (incluidos los interlocutores sociales) y la anticipación, especialmente habida cuenta de la importancia del fraude.	<i>Aplicar el principio de «name and shame» empleando la base de datos VIES³⁷ como herramienta para elegir un subcontratista (32).</i>
Cooperación entre autoridades nacionales, incluido el desarrollo de programas de formación, especialmente debido a la divergencia de los sistemas jurídicos y de las referencias.	<i>La declaración de actividad debe utilizarse en cualquier lugar (32).</i>
Los instrumentos o los organismos de control no cuentan con suficiente personal y dirección, mientras que las empresas de buena fe desaparecen del mercado (31).	<i>Debe permitirse a los Estados miembros aplicar medidas de supervisión actuales y adicionales o formalidades administrativas que se consideren efectivas y necesarias, al tiempo que se evita la sobreregulación.</i>
Cuanto más complejas sean las tareas, más recursos se necesitan.	<i>Investigar nuevas medidas o fórmulas de supervisión de conformidad con las Directivas.</i>
PROFESIONES REGULADAS³⁸	
La postura de la Comisión Europea con respecto a facilitar el acceso a las profesiones reguladas (una forma de desregularización) puede poner en peligro a una serie de sectores de actividad, incluido el sector de la construcción.	<i>La regularización trae consigo un nivel elevado de control (29).</i>
También puede suponer la difuminación de las delimitaciones y de las responsabilidades profesionales, lo que tenderá a minar la confianza pública en los proveedores de servicios.	
Conciencia de desregulación en determinados sectores, incluido el de la construcción.	<i>Aplicación efectiva de la nueva Directiva para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales.</i>
Las profesiones reguladas varían entre Estados miembros (38).	
SERVICIOS DEL MERCADO INTERIOR	
La ausencia de un mercado integrado de servicios	

³⁶ La Declaración LIMOSA abarca el desplazamiento de trabajadores, los servicios y los trabajadores autónomos, es decir, el trabajo transfronterizo en general.

³⁷ La base de datos de la UE sobre el IVA: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/vat_number/index_en.htm. Esto supondría un entorno sin papel, facilidad de uso (por ejemplo, con una luz roja/verde) y administraciones públicas nacionales (como las inspecciones del trabajo) encargadas de los procedimientos interiores de la administración.

³⁸ Véase también el ejercicio de transparencia de la Comisión Europea sobre el acceso a las profesiones reguladas: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-897_es.htm.

explica en parte la diferencia de productividad de los últimos veinte años entre los Estados Unidos y la UE.	<i>Rebajar las barreras generadas por la costosa combinación de normativas nacionales (78).</i>
Los mercados de servicios suelen estar sumamente regulados. También existen divergencias importantes entre normativas nacionales que obstaculizan la prestación transfronteriza de servicios.	
Incapacidad por parte de los proveedores de servicios para aplicar nuevos métodos de organización que maximicen los beneficios de las TIC.	
La Directiva deja a los Gobiernos demasiada libertad para decidir qué constituye una barrera al establecimiento o una barrera a la prestación de servicios a nivel transfronterizo, ya que pueden categorizar estas barreras como «proporcionadas» (78).	<i>El ejercicio de evaluación mutua debe convertirse en una revisión permanente de la reglamentación en materia de servicios a fin de animar a los reguladores a deshacerse de normas superfluas y a confiar en las normas de los demás.</i>
Las disfunciones de los mercados de servicios deterioran la capacidad del euro para absorber choques y el funcionamiento adecuado de la unión monetaria (79).	
Existen más barreras para los servicios que para los bienes, la comercialización es reducida y selectiva y las pymes pueden tener problemas con la libertad de establecimiento (79).	
La eliminación de las barreras internas de la UE depende esencialmente de la eliminación o la reforma de las normativas de servicios nacionales (79).	<i>Esto implica reformas profundas para los servicios nacionales que generarán mercados de servicios más competitivos y de mejor funcionamiento en todas partes, lo que resulta esencial y mucho más importante para el crecimiento de la UE que la exposición, por ejemplo, al comercio de servicios transfronterizo dentro de la UE.</i>
Lo servicios sufren una disparidad reglamentaria, o varían entre Estados miembros ³⁹ (79).	
Aún no se conocen por completo los beneficios de la realización de un mercado interior de servicios de pleno derecho en la UE (es decir, más allá de lo previsto en la Directiva de servicios horizontales) (79). El disfrute de los beneficios que generan los mercados de servicios que mejor funcionan no siempre es solo cuestión de una mayor competencia (80).	<i>Al parecer aún no se dispone de nuevas estimaciones para los servicios financieros, mientras que en las industrias de red únicamente se han producido algunos intentos ad hoc (que apuntan a unos beneficios bastante significativos); no existen estimaciones fiables para los servicios profesionales. En estos tres ámbitos no se dispone de un auténtico mercado único, lo que indica que podrían</i>

³⁹ «Esta "heterogeneidad normativa" puede suponer costes importantes para empresas con un enfoque europeo. Para cada país se aplicarán costes fijos de entrada de forma independiente, que habrá que recuperar antes de que la inversión y la entrada generen beneficios. Estos costes fijos recurrentes son extremadamente desalentadores para las pymes de servicios y, como mínimo, no resultan de ayuda para otros muchos proveedores. [...] Una reducción limitada de la heterogeneidad reglamentaria de la OCDE ya está provocando aumentos significativos de la entrada de IED». Informe especial del CEPS nº 67, p. 17.

<p>La aplicación incompleta de las normas del mercado interior⁴⁰; la aplicación deficiente y las cargas administrativas y procesales obstaculizan la prestación de servicios transfronterizos para los profesionales (97).</p>	<p><i>conseguirse beneficios adicionales significativos; hasta ahora se desconocían los múltiples beneficios económicos de la Directiva de servicios y los beneficios a medio y largo plazo añadirán casi con seguridad varios puntos porcentuales al PIB de la UE, si no más. Si se suman a los beneficios que durante mucho tiempo se han obviado de la reducción de la heterogeneidad normativa en los servicios, las ganancias son mucho superiores.</i></p> <p><i>Para ello se requieren inversiones considerables en infraestructura (gas, electricidad, ferrocarril e internet) durante períodos más prolongados en toda la Unión. El mercado digital representa un caso único, acompañado de una agenda digital mucho más amplia.</i></p>
VIGILANCIA DEL MERCADO	
<p>Un entorno casi «libre de sanciones» que facilita las prácticas fraudulentas o delictivas.</p>	<p><i>Exclusión del mercado (27).</i></p> <p><i>Multas y sanciones más elevadas (19).</i></p>
<p>La complejidad extrema de los mercados dificulta el control por parte de las autoridades públicas y hace que para las empresas fraudulentas resulte sencillo evadir la legislación o eludir cualquier tipo de responsabilidad.</p>	<p><i>Hacer frente a la cuestión apremiante de las agencias de contratación pluriestatales (46).</i></p>
<p>Correlación difusa entre la regresión de la presencia pública (por ejemplo, debido a la falta de recursos o compromiso político⁴¹) en áreas en las que siempre se esperó que proporcionara orientación y el deterioro de las condiciones de trabajo, de vida y de empresa generales.</p>	<p><i>Visibilidad de la intervención pública y una mayor cooperación entre administraciones a nivel nacional y transfronterizo (26).</i></p> <p><i>Desarrollo de soluciones de administración electrónica.</i></p>

⁴⁰ Véase el catálogo del OMU de obstáculos al mercado único, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626>.

⁴¹ Por ejemplo, la disminución del número de inspectores laborales, de puntos de contacto de servicios públicos, etc. Se aplica fundamentalmente el principio de que cada vez hay menos personas para hacer un trabajo cada vez más complejo.

ANEXO

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El CESE quiere ofrecer una imagen realista de la situación y de los instrumentos (tanto de los disponibles actualmente como de los que aún deben desarrollarse) necesarios para solucionar las deficiencias con determinación. Estos resultados se basan en⁴²:

- la evaluación de documentos y datos pertinentes de diversas fuentes (instituciones, medios de comunicación, académicos, interlocutores sociales, grupos de interés, grupos de reflexión, etc.);
- la evaluación de las entrevistas realizadas por una delegación de miembros del CESE⁴³ con los interlocutores sociales del sector de la construcción y las autoridades públicas de seis Estados miembros (Alemania, Bélgica, Francia, Polonia, Portugal y Rumanía) y con interlocutores sociales, instituciones y grupos de reflexión europeos con base en Bruselas;
- los dictámenes pertinentes del CESE.

Por diversos motivos⁴⁴, pueden existir divergencias entre las deficiencias que se perciben y la situación real sobre el terreno (se podría decir acertadamente que trabajamos con un objetivo móvil), pero la finalidad del presente informe es presentar a los responsables políticos una serie de soluciones posibles que puedan elegir.

SÍNTESIS DE LAS DIRECTIVAS

Finalidad de la Directiva de servicios (2006/123/CE)	Finalidad de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (96/71/CE)	Finalidad de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento (COM(2012) 0131) ⁴⁵
<p>Facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de servicios, manteniendo al mismo tiempo un nivel elevado de calidad en los servicios.</p> <p>Simplificar los procedimientos administrativos.</p> <p>Eliminar requisitos discriminatorios, superfluos o desproporcionados.</p> <p>Reforzar la cooperación administrativa entre Estados miembros.</p> <p>Fortalecer los derechos de los</p>	<p>Permitir la libre prestación transfronteriza de servicios y garantizar al mismo tiempo la protección de los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores desplazados en toda la Unión Europea.</p>	<p>Permitir una aplicación y una ejecución prácticas mejores y más uniformes de la Directiva 96/71/CE, incluidas las medidas destinadas a evitar y sancionar cualquier abuso o elusión de las normas aplicables.</p> <p>Garantizar el respeto de un nivel apropiado de protección de los derechos de los trabajadores desplazados, especialmente la ejecución de los términos y condiciones de empleo aplicables en el lugar en el que se ofrece el servicio, al mismo tiempo que se facilita el ejercicio</p>

⁴² La evaluación de las respuestas al cuestionario se añadirá en el informe como anexo en una fase posterior.

⁴³ Miembros del Observatorio del Mercado Único: Ivan Voleš, Ulrich Schröder (Grupo I); Christoph Lechner, Martin Siecker, presidente de la Sección de Mercado Único, Producción y Consumo (INT, Grupo II); Jorge PEGADO LIZ (Grupo III). Miembros del Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT): Ana Bontea (Grupo I); Denis Meynent (Grupo II, vicepresidente del OMT); Eugen Lucan (Grupo III).

⁴⁴ Los problemas detectados podrían ser un reflejo de determinados intereses económicos, de las diferencias entre contextos nacionales, etc.

⁴⁵ La Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo sometió el Informe a votación el 18 de marzo de 2014. Véase también la nota 50.

consumidores.

de la libertad de prestar servicios a los prestadores de servicios y se promueve una competencia leal entre ellos.

DIRECTIVA DE SERVICIOS

Esta Directiva establece un **marco jurídico general para fomentar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de servicios** y se basa en los siguientes cuatro pilares:

- facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libertad de prestación de servicios en la UE;
- reforzar los derechos de los receptores de los servicios en tanto que usuarios de los mismos;
- promover la calidad de los servicios;
- establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

La Directiva establece un marco jurídico general para cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económica (a excepción de los sectores excluidos) y tiene en cuenta el carácter especial de determinadas actividades o profesiones. Esta Directiva abarca una gran variedad de actividades de servicio, que constituyen alrededor del 40 % del PIB de la UE y de su empleo.

Cubre sectores como la **construcción** y la empresa artesanal (...), la mayoría de las **profesiones reguladas** (por ejemplo, abogados, arquitectos, ingenieros y contables)⁴⁶.

El artículo 17⁴⁷ de esta Directiva prevé que su **artículo 16** («Los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos. El Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio») **no se aplicará (...) a las materias que abarca la Directiva 96/71/CE** (Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores).

DIRECTIVA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO DE TRABAJADORES

En el sector de la construcción se aplican las condiciones básicas fijadas en acuerdos colectivos y en la legislación⁴⁸.

- a) Períodos máximos de trabajo y períodos mínimos de descanso.
- b) El mínimo de vacaciones pagadas anuales.
- c) Niveles mínimos de retribución*, incluidos los aplicables a las horas extraordinarias.
- d) Condiciones de suministro de mano de obra, especialmente la facilitación de trabajadores por parte de empresas de trabajo temporal⁴⁹.
- e) Salud, seguridad e higiene en el trabajo.
- f) Medidas de protección relacionadas con los términos y condiciones de empleo de mujeres embarazadas o de mujeres que han dado a luz recientemente, así como de menores y jóvenes.
- g) Igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones sobre la no discriminación.

* Para los fines de esta Directiva, el concepto de niveles mínimos de retribución viene definido en el Derecho nacional y/o la práctica en el Estado miembro a cuyo territorio se desplace el trabajador.

⁴⁶ Otras áreas son el comercio al por menor, los servicios prestados a las empresas (como mantenimiento de oficinas, asesoramiento en gestión y publicidad), el turismo, los servicios inmobiliarios y la educación privada.

⁴⁷ El artículo 17, apartado 6, prevé que el artículo 16 no resultará de aplicación «a las materias a las que se refiere el título II de la Directiva 2005/36/CE, incluidos los requisitos de los Estados miembros en que se presta el servicio por los que se reserva una actividad a una determinada profesión».

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>.

⁴⁹ Véase la Directiva 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

DIRECTIVA SOBRE LA GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO

La finalidad de la Directiva sobre la garantía de cumplimiento es mejorar la aplicación y la ejecución de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores⁵⁰.

Artículo 4: Identificación de los desplazamientos reales y prevención de abusos y elusiones

1. Al objeto de implementar, aplicar y garantizar el cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, las autoridades competentes realizarán una evaluación global de todos los elementos fácticos que se consideren necesarios, incluidos, en particular, los que figuran en los apartados 2 y 3 del presente artículo. Esos elementos deben ayudar a las autoridades competentes cuando efectúen comprobaciones y controles y en los casos en los que tengan sospechas fundadas de que un trabajador puede no cumplir los requisitos para considerarse desplazado en el sentido de la Directiva 96/71/CE. Dichos elementos constituyen factores indicativos en la evaluación global que debe hacerse y, por consiguiente, no pueden considerarse de forma aislada.

2. A fin de determinar si una empresa lleva a cabo verdaderamente actividades sustantivas que no sean puramente administrativas o de gestión interna, las autoridades competentes realizarán una evaluación global de todos los elementos fácticos que, teniendo en cuenta un marco temporal amplio, caracterizan las actividades que lleva a cabo la empresa en el Estado miembro de establecimiento y, cuando sea necesario, en el Estado miembro de acogida. Estos elementos podrán incluir, en particular, los siguientes:

- a) el lugar donde la empresa tiene su domicilio social y su sede administrativa, ocupa espacio de oficina, paga sus impuestos y cotizaciones a la seguridad social y, si procede, posee una licencia profesional o está registrada en las cámaras de comercio o los colegios profesionales pertinentes de acuerdo con la normativa nacional;
- b) el lugar donde se contrata a los trabajadores desplazados y el lugar desde el que se les desplaza;
- c) el Derecho aplicable a los contratos que celebra la empresa con sus trabajadores, por un lado, y con sus clientes, por otro;
- d) el lugar donde la empresa realiza su actividad empresarial fundamental y donde emplea personal administrativo;
- e) el número de contratos celebrados o la cifra de negocios obtenida en el Estado miembro de establecimiento, o ambos, teniendo en cuenta la situación específica de, entre otras, las empresas y pymes de reciente creación.

3. Para determinar si un trabajador desplazado realiza temporalmente su labor en un Estado miembro distinto de aquel en el que normalmente trabaja, deberán examinarse todos los elementos fácticos que caracterizan esa labor y la situación del trabajador. Esos elementos podrán incluir los siguientes:

- a) si el trabajo se realiza durante un período limitado en otro Estado miembro;
- b) la fecha de inicio del desplazamiento;
- c) si el desplazamiento se realiza a un Estado miembro distinto de aquel en el que o desde el que el trabajador desplazado suele desempeñar su labor, de acuerdo con el Reglamento (CE) nº 593/2008 (Roma I) o el Convenio de Roma;
- d) si el trabajador desplazado regresa o está previsto que vuelva a trabajar al Estado miembro desde el que se desplaza, una vez terminado el trabajo o prestados los servicios para los que fue desplazado
- e) la naturaleza de las actividades;
- f) si el empleador proporciona el viaje, la manutención o el alojamiento del trabajador al que desplaza o reembolsa esos gastos, y, de ser así, de qué forma se los proporciona o el método de reembolso;
- g) los períodos previos en que el puesto haya sido ocupado por el mismo o por otro trabajador (desplazado).

4. La ausencia de alguno o varios de los elementos fácticos establecidos en los apartados 2 y 3 no

⁵⁰ Artículo 4 de la Resolución legislativa del Parlamento Europeo adoptada el 16 de abril de 2014 (P7_TA-PROV(2014)0415, texto provisional).

excluye automáticamente la posibilidad de que la situación sea considerada desplazamiento. La valoración de esos elementos deberá adaptarse a cada caso particular y tener en cuenta las peculiaridades de la situación.

5. Los elementos a los que se refiere el presente artículo utilizados por las autoridades competentes en la evaluación global de una situación para considerarla desplazamiento real también podrán tenerse en cuenta a los efectos de determinar si una persona entra dentro de la definición aplicable de trabajador de conformidad con el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 96/71/CE. Los Estados miembros deben guiarse, entre otros elementos, por los hechos relacionados con el desempeño del trabajo, la subordinación y la remuneración del trabajador, independientemente de cómo se caracterice la relación en los acuerdos, contractuales o de otro tipo, que hayan pactado las partes.

EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y LAS DIRECTIVAS

El CESE ha publicado varios dictámenes relacionados con los servicios y con el desplazamiento de trabajadores. En su dictamen sobre «La dimensión social y medioambiental del mercado interior»⁵¹, reiteró el hecho de que «la integración del mercado laboral es la mejor salvaguardia contra la exclusión social». A este contexto cabría añadir que, si bien el mercado es internacional por definición, la mano de obra en la actualidad sigue siendo de carácter nacional. Esta situación lleva lógicamente al problema de la consistencia y la coherencia del mercado único, o a su ausencia. Es probable que las políticas de la UE centradas en la integración resulten problemáticas (o fracasen) si carecen de una base transfronteriza homogénea. En su dictamen sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios⁵², el CESE instó «a reforzar las normas relativas al desplazamiento de los trabajadores, mediante, entre otras, la aclaración y mejora de las disposiciones de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, y la mejora de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros». Asimismo, señaló que aún existía una necesidad evidente de «una mejor aplicación y en una cooperación administrativa eficaz entre los Estados miembros», especialmente para evitar costes administrativos innecesarios. «A fin de impulsar la prestación transnacional de servicios en un clima de competencia equitativa, es importante que las condiciones laborales mínimas fijadas por las legislaciones y los convenios colectivos nacionales sean las mismas».

El CESE abordó la cuestión de las sentencias del Tribunal de Justicia sobre la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores en sus dictámenes sobre «La dimensión social del mercado interior»⁵³ y sobre el «Acta del Mercado Único — Doce prioridades»⁵⁴. En ellos solicitó lo siguiente:

- la aclaración y la mejora de las disposiciones de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores;
- una cooperación más eficaz entre las autoridades de los Estados miembros;
- la aplicación del principio de no discriminación con respecto a las condiciones de trabajo y remuneración;
- consultas con los interlocutores sociales;
- no discriminación para las empresas en el mercado interior.

DICTÁMENES PERTINENTES DEL CESE		
DICTÁMENES DEL CESE	REFERENCIA	PONENTE
Directiva de servicios	CESE 137/2005, DO C 221, 8.9.2005, p. 113	A. Metzler E. Ehnmark
El mercado interior de servicios — Los requisitos del mercado laboral y de la protección del	CESE 793/2007, DO C 175, 27.7.2007, p. 14	K. Alleweldt

⁵¹ CESE 36/2009, [DO C 182 de 4.8.2009, p. 1](#).

⁵² CESE 1387/2012, [DO C 351 de 15.11.2012, p. 61](#).

⁵³ CESE 970/2010, [DO C 44 de 11.2.2011, p. 90](#).

⁵⁴ CESE 1583/2011, [DO C 24 de 28.1.2012, p. 99](#).

consumidor

La dimensión social y medioambiental del mercado interior	CESE 36/2009, DO C 182, 4.8.2009, p. 1	A. Adamczyk
La dimensión social del mercado interior	CESE 970/2010, DO C 44, 11.2.2011, p. 90	T. Janson
El mercado único de servicios	CESE 1161/2011, DO C 318, 29.10.2011, p. 109	M. Siecker
Cualificaciones profesionales	CESE 1046/2012, DO C 191, 29.6.2012, p. 103	A. Metzler
El desplazamiento de trabajadores	CESE 1387/2012, DO C 351, 15.11.2012, p. 61	T. Janson
La Marca Social Europea	CESE 1820/2012, DO C 76, 14.3.2013, p. 20	A. Rodert
El uso abusivo del estatuto de trabajador autónomo	CESE 2063/2012, DO C 161, 6.6.2013, p. 14	M. Siecker
Nuevas tendencias del trabajo autónomo: el caso específico del trabajo autónomo económicamente dependiente	CESE 639/2010, DO C 18, 19.1.2011, p. 44	J.M. Zufiaur Narvaiza
La competitividad sostenible del sector de la construcción	CESE 2295/2012, DO C 198, 10.7.2013, p. 45	L. Plosceanu

DICTÁMENES RELACIONADOS DEL CESE

Acta del Mercado Único — Determinar las medidas que faltan	CESE 3154/2013, DO C 67, 6.3.2014, p. 53	B. Federspiel, I. Voleš y M. Siecker
Acta del Mercado Único II — Juntos por un nuevo crecimiento	CESE 2039/2012, DO C 76, 14.3.2013, p. 24	M. Siecker, I. Voleš y B. Federspiel
Acta del Mercado Único — Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza	CESE 1583/2011, DO C 24, 28.1.2012, p. 99	I. Voleš, B. Federspiel y M. Siecker
Acciones clave con vistas a un Acta del Mercado Único II	CESE 1575/2012, DO C 299, 4.10.2012, p. 165	I. Voleš, B. Federspiel y M. Siecker
Hacia un Acta del Mercado Único — Por una economía social de mercado altamente competitiva	CESE 525/2011, DO C 132, 3.5.2011, p. 47	I. Voleš, B. Federspiel y M. Siecker
Pequeñas empresas en un mundo grande: una nueva asociación que ayude a las PYME a aprovechar oportunidades globales	CESE 1293/2012, DO C 229, 31.7.2012, p. 49	I. Voleš
Por una perspectiva ciudadana y humanista de la política del mercado interior	CESE 466/2012, DO C 143, 22.5.2012, p. 17	J. Pegado Liz