DESPLAZAMIENTO TRANSNACIONAL DE TRABAJADORES Y LA EFECTIVIDAD DE LA DIRECTIVA 2018/957: ANÁLISIS EMPÍRICO

INFORME FINAL

Autor del informe:
Óscar Contreras Hernández

UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

NOTA DEL AUTOR: Este informe es parte del libro titulado "La Directiva 2018/957: análisis de su efectividad a través del método Delphi", Círculo Rojo Editorial, 2020 (ISBN 978-84-1363-741-9), obra publicada en julio de 2020 y enviada a los participantes que conformaron el panel de expertos de la investigación desarrollada. El informe también incluye algunas cuestiones tratadas de forma más extensa y desde la perspectiva jurídica en la monografía que será publicada en septiembre de 2020 por la Editorial Bomarzo con el título "Desplazamiento de trabajadores en la Unión Europea: estado actual y nuevos horizontes".

ÍNDICE

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTO……..…….... 1

1. RAZONES PARA UNA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA……..….. 2

2. DISEÑO, METODOLOGÍA Y APLICACIÓN DE LA TÉCNICA DE ANÁLISIS…… 3

2.1 Procedimiento realizado…… 5

2.1.1. Identificación y selección de participantes……..…… 6

2.1.2. Desarrollo de las rondas de consulta a los expertos……..… 8

2.1.3. Finalización del proceso de recopilación de información……...… 9

3. PRINCIPALES RESULTADOS……..… 11

3.1 En relación con la efectividad de la Directiva (UE) 2018/957……..… 11

3.1.1. ¿Una intervención normativa suficiente? ……..…. 11

3.1.2. ¿Mayor seguridad jurídica para las empresas? ……..… 14

3.1.3. ¿Efectos sobre el volumen de desplazamientos transnacionales de trabajadores? ……..… 16

3.1.4. ¿Mayor igualdad de trato entre trabajadores desplazados y locales? ……..… 18

3.1.5. Sobre la posible equiparación salarial……..…. 20

3.1.6. En relación con la aplicación de convenios colectivos del Estado de acogida……..… 22

3.1.7 Principales carencias……...… 24

3.2 La Directiva (UE) 2018/957, su transposición y aplicación en España……..… 26

3.2.1. ¿Equiparación salarial entre trabajadores desplazados y locales? ……..… 26

3.2.2. Efectos en el número de desplazamientos……... 28

3.2.3. ¿Recursos suficientes para dar cumplimiento a las nuevas obligaciones? ……..… 31

3.2.4. Cuestiones más problemáticas de la transposición e implementación……..… 33

4. PREVISIÓN DE EFECTIVIDAD Y RAZONES PARA LA INCERTIDUMBRE…… 35

4.1 Hallazgos fundamentales y previsión de futuro……..... 35

4.2 Razones para la indecisión y dispersión sobre determinadas variables…….……..…… 40

CONSIDERACIONES FINALES…….……..…… 40

ANEXOS…….……..……..……... 41

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTO

Para aquellas personas que han dedicado una parte de su vida académica o profesional al desplazamiento transnacional de trabajadores en la UE, el año 2020 constituye un hito. Después de casi 24 años desde su aprobación, la Directiva 96/71/CE (por fin) se actualiza. Su necesaria revisión había sido requerida sistemáticamente por los interlocutores sociales, Estados miembros, operadores económicos y por la doctrina científica, sin embargo, su culminación no llegó hasta 2018 cuando, tras intensas negociaciones en el marco del procedimiento legislativo ordinario, se aprobó la propuesta de reforma dando lugar a la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, *que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.*

Tras su aprobación y en el marco de una investigación académica, se realizó un estudio *Delphi* aglutinando a un conjunto de expertos de los ámbitos académico, sindical, empresarial, judicial, de la abogacía y de las autoridades laborales con el objetivo de desarrollar un trabajo de campo para obtener una estimación grupal especializada acerca de las modificaciones legales introducidas, su posible efectividad y sus principales problemas de transposición.

El objeto de este informe es hacer públicos los resultados obtenidos dando traslado a los expertos que han colaborado en esta investigación.

En la primera parte del informe (puntos 1º y 2º) se sintetizan los motivos para realizar este estudio, la metodología y la aplicación de la técnica de análisis. En la segunda parte (puntos 3º y 4º) se presentan los resultados y los hallazgos fundamentales obtenidos. Esta segunda parte entiendo que es la que puede resultar interesante para los expertos por contener respuestas a algunas de las cuestiones que suscita la nueva Directiva (UE) 2018/957: ¿es una intervención normativa suficiente? ¿Aporta mayor seguridad jurídica a los operadores económicos? ¿Tendrá efectos sobre el volumen de desplazamientos? ¿Supone una equiparación salarial o igualdad de trato entre trabajadores desplazados y locales?

Este informe se ha elaborado con la intención de poder ayudar en la labor profesional de los participantes a la hora de interpretar, implementar y/o aplicar la nueva norma, cuyas reglas son plenamente vigentes desde el 30 de julio de 2020. No es un artículo académico ni estrictamente jurídico. Es, más bien, un reporte de resultados que integra una visión colectiva especializada a preguntas relacionadas con la revisión de la Directiva 96/71/CE y con las consecuencias (y dificultades) que pueden tener algunas de sus reglas en la búsqueda de mayor equidad social, competencia leal y seguridad jurídica en el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios entre países europeos.

Quiero agradecer y reconocer sinceramente el tiempo y esfuerzo dedicado en la labor de estudio y análisis desempeñado. El contenido de este informe (que se integró en mi tesis doctoral y que y que se ha publicado en el libro *La Directiva 2018/957: análisis de su efectividad a través del método Delphi)* es el fruto de la interacción agrupada de un conjunto de personas que representan una parte de la realidad social de un fenómeno que, no cabe duda, seguirá teniendo relevancia en el mercado interior en las próximas décadas.

Sería un placer poder aclarar, debatir o profundizar acerca de su contenido. Estoy a su entera disposición; la investigación ha generado mucho más material que el que aquí se ha transcrito y toda la información está registrada y almacenada. Cualquier participante o persona interesada puede solicitarla para conocer como han sido obtenidos los datos, para comprobar las etapas y acciones realizadas o para saber más acerca de cómo se ha llegado a los resultados finales. Igualmente me pongo a su disposición para, si es posible, ayudar en la labor de interpretación y/o aplicación de las nuevas reglas.

1. RAZONES PARA UNA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

De entre los propósitos generales del legislador europeo en relación con la revisión de la Directiva 96/71/CE, dos sobresalen por encima del resto: lograr un mayor equilibrio entre las dimensiones social y económica en la movilidad transnacional de trabajadores vinculada a una prestación de servicios en el mercado interior y garantizar una mayor protección de los derechos laborales de los desplazados. Es palmario que esta reforma supone la respuesta legal ante las inexactitudes, deficiencias y conflictos (entre otros: competencia desleal, *dumping* social, dificultades aplicativas, desigualdad de trato y abuso de normas) que con la actualización de la norma originaria se pretenden enmendar. Ahora bien, debemos ser conscientes, no hay certeza de que esto vaya a ser así. Más bien al contrario; existen dudas sobre en que medida las modificaciones pueden ser eficaces para cumplir con los objetivos declarados.

Ante esta situación, un estudio prospectivo interdisciplinar que ofrezca un diagnóstico acerca de su efectividad y del contexto sobre la que actúa esta norma en España resulta oportuno[1]. El principal motivo para llevarlo a cabo es la incertidumbre sobre la efectividad que las medidas adoptadas pueden tener en el medio y largo plazo. Si en el momento de aprobar la Directiva 96/71/CE no se intuyeron buena parte de sus consecuencias, en la actualidad tampoco existe una visión unívoca respecto a las modificaciones incorporadas. De ahí el interés de la elaboración de este análisis.

El estudio previo de la Directiva (UE) 2018/957, pese a haber permitido la extracción de conclusiones desde la perspectiva jurídica, plantea una serie de interrogantes que pueden considerarse hipótesis de partida. Son las siguientes:

Hipótesis principal:

Las modificaciones realizadas sobre la Directiva 96/71/CE resultan insuficientes para garantizar la igualdad de condiciones entre empresas y la paridad de trato entre los trabajadores cuando se producen desplazamientos en el marco de una prestación de servicios transnacional.

Hipótesis secundarias:

1. Las medidas incorporadas permiten avanzar en la armonización de las condiciones laborales entre trabajadores desplazados y trabajadores del Estado de acogida.
2. La revisión de la Directiva 96/71/CE corrige algunos elementos generadores de *dumping* social y competencia desleal, no obstante, siguen existiendo otros que impiden su eliminación y no han sido rectificados.
3. El efecto de la nueva Directiva (UE) 2018/957 será limitado para solventar las carencias e inexactitudes de la norma originaria. No se corregirán los principales aspectos que provocan inseguridad jurídica, conflicto de normas y desigualdad de trato.
4. La transposición a España puede plantear problemas. Su implementación eficaz depende de la voluntad política para incorporar los medios suficientes para la aplicación práctica de las nuevas medidas de vigilancia, control y supervisión de los desplazamientos.

[1] Sobre la utilidad para el investigador en Derecho del Trabajo de realizar una investigación interdisciplinar para obtener un conocimiento del contexto donde se ubica la norma objeto de estudio, *vid.*, CRUZ VILLALÓN, J., "La metodología de la investigación en el Derecho del Trabajo, *Temas Laborales,* nº 132, 2016*,* pp. 95-98.

La hipótesis principal busca contrastar en que medida las modificaciones aprobadas son efectivas para avanzar en la garantía de una mayor competencia leal entre las empresas en el mercado interior, así como una mayor equiparación de trato entre trabajadores desplazados y locales cuando se producen desplazamientos en el marco de una prestación de servicios.

Las hipótesis secundarias 1, 2 y 3, tienen como finalidad ofrecer respuestas acerca de aspectos concretos sobre los que ha intervenido la Directiva (UE) 2018/957: (in) seguridad jurídica, temporalidad máxima del desplazamiento, equiparación salarial, mayor igualdad de trato y aplicación de condiciones laborales de los Estados donde se realiza la actividad. Por último, la hipótesis secundaria 4 se dirige a obtener conclusiones en relación con la transposición al ordenamiento español de las medidas incorporadas, sus dificultades, consecuencias y los medios para su implementación eficaz.

2. DISEÑO, METODOLOGÍA Y APLICACIÓN DE LA TÉCNICA DE ANÁLISIS

La técnica de investigación seleccionada ha sido el método *Delphi*[2]. Esta técnica puede definirse como un proceso comunicativo para la estructuración de información que permite a un grupo de individuos, como un todo, identificar tendencias futuras y tratar problemas complejos[3]. En síntesis, el procedimiento consiste en recabar información a través de la interacción de un conjunto de expertos que poseen conocimientos o experiencia acerca de un tema en cuestión. Estas personas responden de forma individual a una serie de entrevistas y cuestionarios sucesivos que se intercalan con la devolución y retroalimentación de lo expresado colectivamente de forma que, a partir del examen de contenido y posterior análisis cuantitativo de la información, se obtiene una opinión que representa al grupo y se deducen eventuales consensos sobre un determinado problema de investigación[4].

Este método comenzó a utilizarse a partir de 1950 en el Centro de Investigación *Rand Corporation* como un instrumento para realizar predicciones obteniendo información sobre el futuro. El primer estudio elaborado con esta técnica del que se tiene constancia fue firmado por DALKEY y HELMER. Estos autores utilizaron el método para sondear el consenso grupal de siete expertos acerca de un tema político-militar a partir de una serie de cuestionarios intercalados con retroalimentación controlada de sus opiniones[5]. Tras una fase de auge inicial y otra fase de discusión crítica y aceptación científica del método[6], esta técnica se ha consolidado y desde la segunda mitad de los años setenta se viene empleando con frecuencia en el ámbito académico, empresarial y de la consultoría como herramienta para la previsión de eventos en condiciones de incertidumbre. Su uso se ha ido extendiendo a prácticamente todas

[2] El nombre se inspira en el antiguo oráculo de Delfos, templo sagrado situado en Grecia consagrado al dios Apolo donde los griegos acudían para conocer su futuro. *Cfs.,* VILLASAGRA RAIMUNDO, S.J., "El método Delphi y la toma de decisiones", *Revisa de Ciencias Sociales,* nº 5, 1976, p. 53, quien señala que, por su significación mitológica, este nombre indica "la preocupación fundamental de los científicos que lo han desarrollado: hallar respuesta a una serie de preguntas para las cuales la metodología tradicional de la Ciencias Sociales, por falta o insuficiencia de datos, permanece muda".

[3] LINSTONE, H.A y TUROFF, M., (eds.), *The Delphi method: Techniques and Applications,* Addison-Wesley publishing, Boston, 1975, p. 3.

[4] REGUANT ÁLVAREZ, M. y TORRADO FONSECA, M., "El método Delphi", *REIRE*, vol. 9 nº 1, enero 2016, p. 88.

[5] *Vid.*, DALKEY, N., y HELMER, O., *An experimental application of the Delphi method to the use of experts,* Rand Corporation, California, 1962.

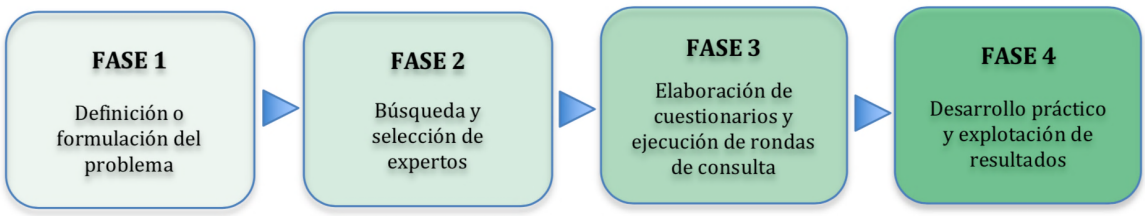
[6] *Cfs.*, SACKMAN, H., *Delphi critique; Expert Opinion, Forecasting and Group Process,* Lexington Books, Boston, 1975.

las áreas de conocimiento, entre otras, economía, medicina, sociología, educación y política[7], así como a diversos ámbitos de aplicación: planificación estratégica, administración pública, formulación de políticas, evaluación de programas sociales y prevención de riesgos laborales pues, aunque tiene una metodología única y bien definida, su utilización resulta muy versátil[8].

La doctrina científica que más ha profundizado y utilizado este método de investigación en España concluye que un conjunto de especialistas con conocimientos sobre un determinado fenómeno aglutina una mayor información que un individuo en particular quien, normalmente, posee menor fiabilidad que la de un grupo homogéneo de personas[9].

Esta técnica permite al investigador actuar con cierta autonomía posibilitando adaptar la dinámica de su utilización a los objetivos de la investigación. Ahora bien, su aplicación debe cumplir con rigurosidad las fases de implementación necesarias que deben regir todo el proceso configurando su utilización.

FIGURA 1 – Fases generales del proceso habitual de implementación *Delphi*



Fuente – Elaboración propia a partir de Reguant y Torrado[10] y Astigarra[11]

Respecto a los principios básicos o características definitorias del método, hay que señalar que fueron definidas originariamente por DALKEY y HELMER[12] y son las siguientes:

- Proceso iterativo: los participantes tienen que emitir su opinión en más de una ocasión respondiendo a varios cuestionarios formales y estructurados. El primero, se construye a partir de la pregunta de investigación. Los sucesivos, mediante el tratamiento, categorización e integración de las respuestas al primer cuestionario. A través de un número no definido de rondas de consulta, las personas intervinientes tienen la oportunidad de reflexionar sobre sus opiniones y también sobre las emitidas por el resto.

[7] *Cfs.,* TEZANOS TORTAJADA, J.F., "El método Delphi y la anticipación de escenarios y tendencias socio-políticas", *Revista de ciencias sociales*, nº 213, 2009, pp. 83-104.

[8] REGUANT ÁLVAREZ, M. y TORRADO FONSECA, M., "El método Delphi"… *op. cit.*, pp. 88 y 89.

[9] LANDETA RODRIGUEZ, J., *El método Delphi. Una técnica de previsión del futuro,* Ariel, Barcelona, 2002, p. 23.

[10] REGUANT ÁLVAREZ, M. y TORRADO FONSECA, M., "El método Delphi", *op. cit.,* p. 92.

[11] ASTIGARRA, E., *El método Delphi,* Universidad de Deusto, San Sebastián, 2003, pp. 4 y 5.

[12] *Cfs.*, DALKEY, N., y HELMER, O., "An experimental application of the Delphi method to the use of experts"*, Management Science,* vol. 9, 1963, pp. 458-459.

- Procedimiento anónimo: los participantes no deben saber quien conforma el panel de expertos para evitar el posible efecto contagio o de liderazgo[13]. Para garantizar el anonimato y puesto que no existe comunicación cara a cara, se utilizan cuestionarios escritos (remitidos por correo ordinario, electrónico o más recientemente, como en esta investigación, a partir del uso de aplicaciones *web*) y un control de las comunicaciones. Se debe garantizar que los participantes, aunque se conozcan, no puedan identificar las respuestas de cada uno de ellos.

- Proceso con retroalimentación: se precisa la interacción controlada entre los expertos, siendo necesario el *feedback* de una parte del contenido, aunque no de toda la información generada. Esto implica que en cada ronda de participación, el investigador examina las respuestas recibidas, filtra la información evitando la trasmisión de contenido redundante, erróneo o no relevante para el objeto de estudio[14] y produce una nueva consulta donde aparecen incorporadas las opiniones de los participantes, las aportaciones más significativas, posturas convergentes y divergentes, así como cualquier otra información de interés, incluso contenido textual de las respuestas recibidas[15].

- Proceso con respuesta colectiva agrupada: esta técnica de previsión precisa de una respuesta estadística agrupada para garantizar que las aportaciones de todos los participantes están presentes en la opinión colectiva obtenida. Para su obtención, la respuesta grupal se representa, por un lado, con medidas estadísticas que revelan el grado de homogeneidad siendo generalmente las más utilizadas la media y/o la mediana[16]. Por otro lado, el nivel de dispersión de las opiniones se obtiene mediante la desviación típica. La selección de estas medidas estadísticas viene determinada por uno de los objetivos perseguidos: medir el grado de acuerdo o desacuerdo existente dentro del grupo de participantes seleccionado. No obstante, aunque la técnica promueve el consenso, no es esta su finalidad última y no tiene necesariamente que alcanzarse. De hecho, la posible dispersión en las respuestas puede ser una información útil para los resultados de la investigación[17].

2.1. Procedimiento realizado

En los siguientes apartados se resumen las etapas seguidas y las acciones desarrolladas con la intención de obtener una previsión de efectividad de las reglas modificadas o introducidas por la Directiva (UE) 2018/957, complementar las aportaciones doctrinales publicadas y evaluar como perciben la reforma los actores implicados[18]. Se pretende disponer de evidencias sobre cuál puede ser la funcionalidad jurídico-material de las modificaciones en el devenir del

[13] LANDETA RODRIGUEZ, J., *El método Delphi. Una técnica de previsión del futuro… op. cit.*, p. 43.

[14] *Ibídem,* p. 44

[15] REGUANT ÁLVAREZ, M. y TORRADO FONSECA, M., "El método Delphi"… *op. cit.*, p. 91.

[16] *Vid.,* en profundidad sobre estas, HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R. y MENDOZA TORRES, C.P., *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta,* Mc Graw Hill, México, 2018, p. 332.

[17] LANDETA RODRIGUEZ, J., *El método Delphi. Una técnica de previsión del futuro… op. cit.*, p. 44.

[18] "En el ámbito de las ciencias jurídicas la existencia de una determinada regla no presupone de por sí su aplicación en la realidad social y tampoco que la misma provoque los resultados esperados. Por ello, el jurista debe necesariamente acometer esta labor metodológica adicional de contrastar resultados, evaluar la aplicación de la norma y de los logros obtenidos por la misma a lo largo de su proceso aplicativo". CRUZ VILLALÓN, J., "La metodología de la investigación en el Derecho del Trabajo… *op. cit.*, p. 104.

desplazamiento transnacional de trabajadores junto a una batería de posibles dificultades que pueden producirse en la incorporación de las nuevas reglas al ordenamiento interno español.

2.1.1. Identificación y selección de participantes

Los participantes en este estudio se han clasificado en colectivos o subgrupos que conforman un panel formado por personas del ámbito académico, sindical, empresarial, judicial, de la abogacía y de las autoridades laborales[19]. Todos ellos poseen información y/o experiencia sobre desplazamiento transnacional de trabajadores y su pericia o conocimiento ha sido estimado en función de su interacción con el fenómeno[20]; de un lado, por sus aportaciones científicas y, de otro, porque su desempeño profesional se encuentra vinculado al problema de investigación. En este sentido y antes de efectuar las solicitudes de participación se comprobó, respecto al colectivo de académicos preseleccionados, sus publicaciones, intervenciones en congresos, conferencias y otras aportaciones científicas relevantes en relación con la materia. Para los jueces y abogados, se atendió a su intervención en procedimientos vinculados con desplazamiento de trabajadores o expatriación, así como a publicaciones efectuadas, participación en proyectos y elaboración de informes relacionados con esta cuestión. En el caso de las centrales sindicales (CC.OO. y UGT), las organizaciones empresariales (CEOE, CONFEMETAL, CNC, SEOPAN) y las autoridades laborales (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social e ITSS) se procedió a contactar, respectivamente, con las federaciones, departamentos y direcciones generales con responsabilidad técnica y de ordenación normativa en relación con el desplazamiento de trabajadores, para llegar a las personas responsables y/o con mayor conocimiento en la materia dentro de estas instituciones.

En todos los casos, en el primer contacto se requería a los preseleccionados señalar si tenían conocimiento de la Directiva (UE) 2018/957. La mayoría de ellos dio una respuesta afirmativa y/o se comprometió a estudiarla en profundidad antes de su participación en el estudio.

Del total de candidatos a quienes se les envió solicitud de participación (50), aunque en su gran mayoría (42) respondieron afirmativamente a la invitación, finalmente sólo respondieron a la primera ronda un total de 32 personas, lo que representa un 64% de tasa de participación final. Es decir, se obtuvo una tasa de respuesta que se sitúa dentro del porcentaje habitual en este tipo de estudios (35%-75%). Los motivos expresados para no participar fueron el poco tiempo transcurrido entre la aprobación de la Directiva y la realización de este estudio[21], la carencia de

[19] *Vid.,* en este informe, ANEXO 1 – Panel de expertos, donde se incluye información de los participantes.

[20] Para conformar la estructura del panel se han seguido los pasos identificados por OKOLI, C., y PAWLOWSKI, S.D., "The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications", *Information & management,* vol. 42, 2004, pp. 20-23. Estos autores señalan que un estudio *Delphi* no depende de una muestra que intente ser representativa de cualquier población, si no que es un mecanismo de decisión grupal que requiere a expertos calificados con conocimiento sobre la materia objeto de estudio.

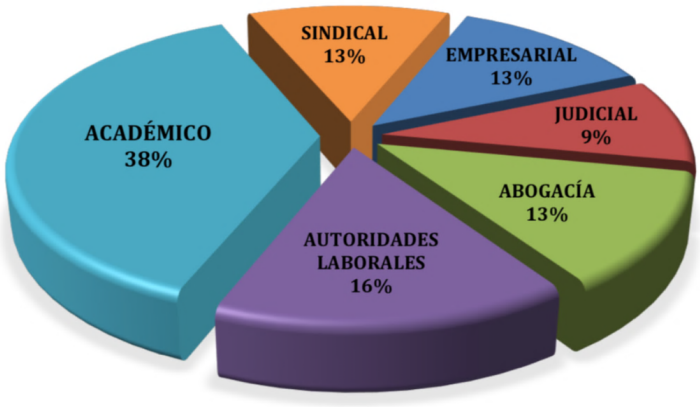
[21] Entre otros, así lo manifestó la Confederación Nacional de la Construcción (CNC), organización empresarial del sector de la construcción que agrupa a la gran mayoría de las organizaciones empresariales de este sector, por considerar prematura su participación debido al escaso tiempo transcurrido desde la aprobación de la Directiva y precisar un mayor análisis interno para una valoración de su posible impacto en la práctica. Esta confederación es miembro a su vez de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) de la que no se recibió respuesta por parte de su departamento de relaciones laborales a la invitación a participar. Tampoco se recibió respuesta a la invitación tramitada a la Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras (SEOPAN), organización constituida por 11 grupos empresariales y 61 empresas dedicadas a la construcción y gestión de infraestructuras públicas en las que el desplazamiento transnacional de trabajadores es frecuente.

tiempo para colaborar, la dificultad de posicionarse sobre una cuestión compleja como la planteada o la carencia de criterio por no haber procedido al estudio de la Directiva (UE) 2018/957. Por el contrario, un número significativo de participantes mostraron un gran interés por la propuesta, ofreciendo una colaboración que ha resultado enriquecedora para valorar las modificaciones legales operadas[22].

De la conformación final del panel de expertos, hay que subrayar que, del ámbito académico han colaborado catedráticos, profesores e investigadores de las disciplinas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Derecho Internacional Privado y Sociología de 10 universidades españolas. Del ámbito sindical, han participado las personas responsables del Departamento Confederal de Migraciones de UGT y miembros de CC.OO. con responsabilidad en la Secretaría Confederal de Internacional y Cooperación. Del colectivo empresarial, el director de relaciones laborales de CONFEMETAL que es una de las confederaciones que representa a empresas de un sector intensivo en desplazamiento transnacional de trabajadores; el director del gabinete técnico de ASEMPLEO, asociación que agrupa a empresas de trabajo temporal y, por último en este subgrupo, AIAL (asociación de expertos en movilidad internacional). Asimismo, del ámbito de las autoridades laborales han colaborado inspectores de trabajo y de la seguridad social con experiencia en el control y supervisión de desplazamientos transnacionales y responsables de área del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Han participado también abogados con responsabilidades en las áreas de expatriación de trabajadores de 4 despachos y, por último, 3 jueces de distintos Tribunales Superiores de Justicia (Cataluña, Castilla-La Mancha y Galicia).

<u>GRÁFICO 1</u> – Participación por categoría de experto y respuestas obtenidas

PÉRFIL/ÁMBITO	NÚMERO
ACADÉMICO	12
AUT. LABORALES	5
SINDICAL	4
EMPRESARIAL	4
ABOGACÍA	4
JUDICIAL	3
TOTAL	32



<u>Fuente</u> – Elaboración propia a partir de las respuestas finales obtenidas del panel.

[22] Subrayar, por ejemplo, la activa colaboración de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales del Metal (CONFEMETAL) que elevaron la consulta a parte de sus federaciones asociadas y a la patronal europea del metal (CEEMET) para recabar las opiniones sobre la Directiva (UE) 2018/957 y elaborar sus respuestas integrando el criterio colectivo, o la atención dispensada por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social a través de la Secretaría de Estado de Empleo que derivó la consulta y participación en este estudio a la Dirección General de Trabajo, concretamente, a la Subdirección General de Ordenación Normativa que tiene, entre sus funciones, el apoyo técnico-jurídico para la transposición y aplicación de directivas y otros instrumentos jurídicos comunitarios o internacionales.

2.1.2. Desarrollo de las rondas de consulta a los expertos

La primera ronda se planteó utilizando 11 preguntas abiertas para ser respondidas mediante texto por escrito que reflejara la opinión individual y argumentaciones de cada participante[23]. El envío de este cuestionario venía precedido de una breve introducción donde se presentaba el objetivo del estudio, la metodología seleccionada, el trabajo a realizar, la importancia de la colaboración y la confidencialidad de las respuestas. Este primer cuestionario se elaboró tras el análisis jurídico de las modificaciones legales aprobadas[24] que permitió detectar los elementos más significativos y construir una lista de temas / cuestiones clave sobre los que obtener información respecto a las hipótesis planteadas.

Recopiladas y almacenadas las respuestas en una base de datos creada al efecto se procedió al análisis cualitativo para codificar las entrevistas, interpretar el contenido y, tras la labor de categorización, agrupar las opiniones individuales más extendidas y relevantes en cada una de las cuestiones, tratando de adecuarlas a la dinámica *Delphi* sin perder información y conservando su sentido.

Hay que reconocer que este enfoque cualitativo, donde a partir del estudio y reflexión por parte de los expertos se aporta una opinión fundada sobre cada una de las preguntas abiertas, implicó un esfuerzo de análisis, recapitulación y síntesis para los participantes. Asimismo, la riqueza de contenido y extensión de algunas respuestas obligó a dedicar más tiempo del previsto inicialmente para el análisis cualitativo y preparación del cuestionario de la segunda ronda. Esta labor supuso, no obstante, disponer de una fuente de información secundaria valiosa en relación con el objeto de estudio y permitió elaborar los ítems u opciones de respuesta del segundo cuestionario que integra las contribuciones más significativas y coincidentes entre los participantes.

La segunda ronda se planteó como fase cuantitativa elaborando y enviando un cuestionario con 14 preguntas cerradas que incluyen 60 ítems o variables[25] debido a que las preguntas propias del proceso *Delphi* (que incluyen opciones de respuesta para su jerarquización, valuación, comparación o estimación) deben permitir la integración numérica y objetiva de las respuestas para posibilitar su tratamiento estadístico posterior[26].

Recibidas todas las respuestas de la segunda ronda y recogidas las valoraciones individuales en una segunda base de datos creada a través de la aplicación *Lime Survey*® para la elaboración de encuestas públicas, se procedió al examen estadístico descriptivo para cada una de las preguntas de escala utilizando el software *Microsoft Office Excel*® y, fundamentalmente, el software de análisis estadístico SPSS® versión 24. Para ello, se calcularon frecuencias, porcentajes, medidas de tendencia central y medidas de dispersión (media, moda, mediana y desviación estándar).

---

[23] *Vid.,* en este informe, ANEXO 2 – Cuestionarios para la obtención de información (RONDA 1).

[24] *Vid.*, CONTRERAS HERNÁNDEZ, O., "Redes empresariales y condiciones laborales de los trabajadores desplazados en la UE tras la aprobación de la Directiva (UE) 2018/957", en SANGUINETI RAYMOND, W. y VIVERO SERRANO, J.B., (dirs.), *La construcción del Derecho del Trabajo de las Redes empresariales*, Comares, Granada, 2019 (apéndice de comunicaciones).

[25] Esta interacción supuso una primera retroalimentación o *feedback* que permitió poner a disposición del panel, en forma de aseveraciones, información y opiniones diversas sobre la Directiva 2018/957 que, en algunos casos, es probable que no estuvieran en conocimiento de los participantes. Sobre la utilidad de la retroalimentación informativa con fines previsionales, *vid.*, BOWDEN, R.J., "Feeback forecasting games: An overview", *Journal of Forecasting,* vol. 8, 1989, p. 118 y ss.

[26] LANDETA RODRIGUEZ, J., *El método Delphi. Una técnica de previsión del futuro… op. cit.*, p. 70.

Tras el análisis de las respuestas de la segunda ronda, se procedió a realizar una tercera ronda. En ella se enviaba un archivo con las respuestas individuales de cada participante junto con un informe que incluía un avance de los resultados estadísticos de la opinión grupal sobre los ítems sometidos a consideración en la segunda ronda[27]. Se solicitaba en esta tercera ronda el análisis y valoración de los resultados colectivos y se informaba de la posibilidad de modificar o matizar las respuestas individuales. Esta fase de retroalimentación o *feedback* (con el envío de los resultados por preguntas y variables junto a la respuesta individual del experto) combinó dos canales de comunicación: correo electrónico y llamadas telefónicas informando de la posibilidad de modificar las contestaciones efectuadas. Hay que subrayar que, de todos los participantes y respuestas recibidas en la segunda ronda solo dos expertos modificaron sus valoraciones en la tercera ronda. El resto de los participantes, salvo algunas matizaciones en forma de texto incorporadas en su respuesta final, no modificaron sus valoraciones a las cuestiones e ítems sometidos a consideración. En consecuencia, se produjo una casi nula proporción de participantes que modificaron sus estimaciones. La justificación formulada por parte de los expertos consultados fue que ya habían expresado su opinión y que, con independencia del criterio colectivo del panel, consideraban válidas sus estimaciones sobre las aseveraciones planteadas.

2.1.3. Finalización del proceso de recopilación de información

Existen tres criterios que indistintamente pueden ser tenidos en cuenta para la finalización de un procedimiento *Delphi*: la existencia de consenso grupal sobre las afirmaciones planteadas (criterio clásico), la existencia de estabilidad en las respuestas efectuadas (criterio recomendable) y/o la fijación previa de un número de rondas determinado (criterio práctico)[28]. El primer criterio mide el grado de concordancia de las estimaciones individuales, es decir, la existencia de opiniones similares de los expertos ante las cuestiones propuestas según un determinado nivel prefijado (70-80%). Para comprobarlo existen distintas posibilidades, aunque no hay una única forma de medirlo. En este estudio se han utilizado la moda, la media, la mediana, el coeficiente de variación y, en las respuestas que incluían escala de valoración tipo *Likert*, principalmente, el porcentaje[29]. Para ello, se consideró la existencia de consenso cuando el nivel de afinidad de opiniones sobre una afirmación concreta fuera superior al 70% sumando dos de los valores contiguos de la escala (1-2 o 4-5); mayoría cuando la suma fuera mayor del 50%; indecisión cuando las respuestas individuales se situaban mayoritariamente en la opción 3 y, por último, dispersión cuando no se produce convergencia de opiniones sobre ningún valor.

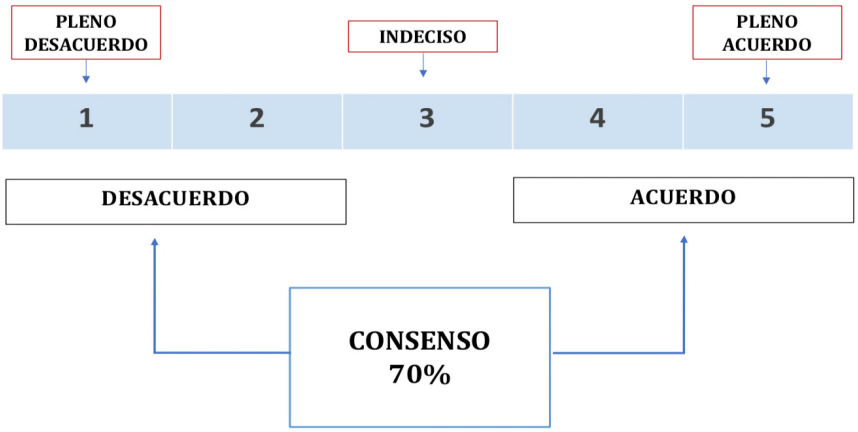
---

[27] *Vid.,* en este informe, ANEXO 3 - Cuestionarios para la obtención de información (INFORME DE RESULTADOS CUANTITATIVOS DEL PANEL Y RONDA 3). Este informe incluye una descripción del contexto del estudio, el número y distribución de participantes, la recopilación de preguntas y respuestas, así como la valoración cuantitativa grupal e indicadores estadísticos de la posición colectiva. Esta fase intermedia de comunicación de resultados, al margen de resultar necesaria para cumplir con la metodología utilizada, supone para los expertos una fuente de información útil para contrastar su posición respecto de la del panel.

[28] LANDETA RODRIGUEZ, J., *El método Delphi. Una técnica de previsión del futuro… op. cit.*, pp. 89-102.

[29] MARTÍNEZ PIÑEIRO, E., "La técnica Delphi como estrategia de consulta a los implicados en la evaluación de programas, *Revista de Investigación Educativa,* vol. 21, nº 2, 2003, 2018, p. 455, señala que este indicador es usado en el caso de las preguntas de tipo escalar siendo una medida muy utilizada debido a la claridad que presenta para los propios participantes.

FIGURA 2 – Escala *Likert* de 5 puntos utilizada para valorar ítems y consenso



REGLAS DE VALORACIÓN:
Valores 1-2: En desacuerdo con la cuestión planteada (a menor puntuación mayor grado de desacuerdo)
Valor 3: Indeciso. Ni de acuerdo ni en desacuerdo o no tengo un criterio claro sobre la afirmación.
Valores 4-5: De acuerdo con la cuestión planteada (a mayor puntuación mayor grado de acuerdo)

Fuente – Elaboración propia, reproducido y adaptado de CABALLERO[30].

En este estudio, aunque en algunas cuestiones clave se ha obtenido un alto nivel de convergencia de las opiniones y, por tanto, el valor de consenso estimado, no sucede así en una parte de las variables donde, como era previsible, se produce acuerdo o desacuerdo por mayoría (afinidad de opiniones superior al 50% considerando dos valores contiguos) por existir estimaciones opuestas sobre una misma cuestión que, como veremos, se conectan con el ámbito de procedencia de los expertos.

El objetivo no ha sido exclusivamente obtener el máximo grado de acuerdo del panel, sino posibilitar la aportación de argumentos individuales para su intercambio mutuo y valoración colectiva con el fin de condensar y disponer de un criterio grupal sobre la efectividad de las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2018/957, y también, sobre sus dificultades de transposición. Además, la configuración interdisciplinar y heterogénea del panel de expertos, que aglutina a diversos colectivos y organizaciones con una visión propia y dispar sobre el fenómeno del desplazamiento transnacional de trabajadores y su regulación, hacía desde un primer momento previsible la existencia de disenso o divergencia en sus estimaciones. Esta ya es una conclusión significativa que aporta una mayor comprensión de la realidad estudiada, reflejando la ambivalencia interpretativa del panel que está conectada con el perfil o ámbito profesional del experto.

El segundo criterio por el que se suele poner fin a un procedimiento *Delphi* es la estabilidad del panel. La estabilidad de los juicios individuales "implica la no variación significativa de las opiniones de los expertos en rondas sucesivas, independientemente del grado de

[30] CABALLERO MARTÍNEZ, F., *Mejora de un método de consenso experto para reducir la variabilidad de la práctica clínica,* Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2014.

convergencia"[31]. Si bien, existen variadas técnicas de medición del nivel de estabilidad a partir de la utilización de cálculos estadísticos[32], en este estudio no fueron necesarios porque, en la tercera ronda, los participantes que respondieron no modificaron sus respuestas (salvo en dos casos), ni siquiera aquellos con criterios alejados de la opinión mayoritaria. Esta circunstancia indica la existencia de estabilidad o de persistencia de las respuestas entre la segunda y la tercera ronda que, básicamente, evidencia que los expertos tienen un criterio asentado sobre las cuestiones planteadas. Asimismo, confirma que estudios como el realizado presentan una elevada tasa de abandono o mortalidad de la muestra a partir de la segunda y sucesivas rondas. Uno de los motivos puede ser la apatía que produce la reiteración excesiva (los expertos recibieron 3 rondas de participación sobre las que tenían que emitir su parecer).

Respecto al tercer y último criterio de finalización (la fijación de un número de rondas a medida que avanza el estudio: criterio práctico), la existencia de estabilidad en las respuestas, la obtención de la información necesaria en relación con los objetivos pretendidos e hipótesis planteadas, el riesgo de pérdida de la colaboración de los expertos que conformaron el panel y la necesidad de poner fin al número de iteraciones para dar paso al análisis final de resultados, fueron los elementos que llevaron a establecer la finalización del proceso considerando la tercera y última ronda como aquella que representa la opinión colectiva.

3. PRINCIPALES RESULTADOS

En este apartado se sintetizan parte de los resultados obtenidos. Este reporte de información va más allá de la respuesta estadística del grupo; a la información cuantitativa se acompañan las explicaciones por cada variable y se efectúa una evaluación de la efectividad de las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2018/957 según la opinión colectiva expresada por el grupo de expertos. Estos resultados proporcionan información representativa y plausible a través de una estimación grupal especializada capaz de ofrecer una previsión de futuro y, al mismo tiempo, complementan el análisis jurídico individual. Aspectos que pueden convertirse en conocimiento útil para la interpretación, aplicación y transposición de la norma al ordenamiento legal español. Se presentan también, fruto del análisis cualitativo efectuado, los distintos estados de opinión de los sujetos afectados por la norma, en función del ámbito de procedencia: académico, autoridades laborales, abogacía, empresarial, sindical y judicial.

3.1. En relación con la efectividad de la Directiva (UE) 2018/957

3.1.1 ¿Una intervención normativa suficiente?

En la primera ronda, los participantes han respondido de forma individual, en primer lugar, a la siguiente cuestión: *en términos generales ¿cuál es su opinión acerca de la modificación realizada sobre la Directiva 96/71/CE?* El análisis y la categorización de las respuestas han proporcionado una información rica en contenido que ha procurado un buen número de premisas relacionadas con la posible eficacia y profundidad de la reforma. Para empezar, hay

[31] LANDETA RODRIGUEZ, J., *El método Delphi. Una técnica de previsión del futuro… op. cit.*, p. 91.

[32] MARTÍNEZ PIÑEIRO, E., "La técnica Delphi como estrategia de consulta… *op. cit.*, p. 454, enumera, entre otras, calcular el grado de variación de los coeficientes de dispersión, calcular la proporción de expertos que modifican su valoración, medir la variación relativa de la mediana entre dos rondas contiguas.

que señalar que una gran parte de los expertos (80%) califica la revisión del marco legal del desplazamiento transnacional de trabajadores como positiva y necesaria. Los participantes perciben casi por unanimidad que representa una mejora de la situación previa, por el avance en la equiparación de ciertas condiciones laborales de los trabajadores desplazados con los trabajadores del Estado de prestación de servicios. Sin embargo y al mismo tiempo, un número significativo de ellos la considera insuficiente y limitada en relación con los objetivos que persigue, señalando que "queda una cierta sensación de ocasión perdida"[33], o que "no ha abordado con la profundidad y definición necesaria algunos aspectos clave"[34].

Recogidas e interpretadas todas las opiniones, las respuestas más extendidas y relevantes fueron concentradas y adaptadas, poniendo a disposición de los participantes en sucesivos cuestionarios de preguntas, una serie de afirmaciones cerradas. Los resultados colectivos muestran que solo existe acuerdo o desacuerdo por mayoría (>50%) en 4 de las 9 aseveraciones sometidas a valoración, pero sin llegar a un consenso generalizado. En concreto, se ha producido acuerdo en las siguientes afirmaciones generales sobre la norma sometida a análisis:

- *Corrige algunos problemas creados por la regulación jurídica del desplazamiento de trabajadores en la UE (59%).*
- *Sigue haciendo prevalecer las libertades económicas y derechos de las empresas sobre la igualdad entre trabajadores (59%).*
- *La intervención realizada sobre la Directiva originaria resulta insuficiente para garantizar los objetivos que persigue (55%).*

Destacamos los resultados sobre la siguiente premisa obtenida de la consulta y sometida a conocimiento y valoración: "*es una apuesta muy proteccionista".* Sobre ella, los participantes evidencian desacuerdo por mayoría (63%), lo que indica que la proposición planteada no ha sido ratificada. Los datos muestran que existen divergencias internas entre los ámbitos o subgrupos que conforman el panel de expertos. En efecto, para observar dónde se encuentran las diferencias, resulta útil acudir a la siguiente donde se presentan los resultados del subanálisis, utilizando como criterio de significación la categoría o perfil de experto.

	"Es una apuesta muy proteccionista"			
	NADA/POCO DE ACUERDO	**INDECISIÓN**	**BASTANTE/TOTALMENTE DE ACUERDO**	**TOTAL**
SINDICAL	**100 %**	**0%**	**0%**	**100%**
JUDICIAL	**100 %**	**0%**	**0%**	**100%**
ACADÉMICO	**92 %**	**0%**	**8 %**	**100%**
EMPRESARIAL	**25 %**	**0 %**	**75%**	**100%**
AUT. LABORALES	**20 %**	**40 %**	**40%**	**100%**
ABOGACÍA	**0%**	**50 %**	**50%**	**100%**

[33] Experto AC3 – Ámbito académico (respuesta P1). *Documentación propia extraída del estudio Delphi (ronda 1) elaborado para pronosticar la efectividad y dificultades de transposición de la Directiva (UE) 2018/957.*

[34] Experto AC2 – Ámbito académico (respuesta P1). *Documentación propia extraída del estudio Delphi (ronda 1).. op. cit.*

Resulta evidente que sobre esta cuestión existen opiniones diferenciados por subgrupos. Las causas pueden encontrarse en que la Directiva (UE) 2018/957 no es percibida de la misma forma en función del ámbito del que procede el experto; los participantes de los espectros sindical, judicial y académico manifiestan estar nada o poco de acuerdo (por consenso) respecto a que la nueva norma *es una apuesta muy proteccionista*. Sin embargo, los participantes de los subgrupos empresarial y de la abogacía indican estar bastante o totalmente de acuerdo con esta afirmación (por mayoría).

Hay que señalar que este resultado es coherente con lo manifestado en la primera ronda donde a la pregunta, *¿cuál es su opinión acerca de la modificación realizada sobre la Directiva 96/71*/CE?, las respuestas de los expertos de estos últimos colectivos evidencian la existencia de algunas reticencias a la modificación efectuada y, en particular, a la incorporación de nuevas medidas legales reguladoras del desplazamiento transnacional de trabajadores que, entienden, implican mayores formalidades, cargas y exigencias burocráticas[35], y pueden redundar en "una mayor rigidez en la libre prestación de servicios transnacionales entre empresas"[36].

La consulta, en este punto, también ha permitido conocer otras cuestiones significativas; no obstante, en ellas no se ha obtenido una respuesta consensuada por parte del panel de expertos que ha mostrado dispersión en las siguientes premisas generales:

- *Permite avanzar en la dimensión social de la UE.*
- *Reorienta la interpretación inducida por las sentencias del TJUE en los asuntos Laval, Rüffert y Comisión/Luxemburgo.*
- *Subsana las deficiencias observadas en la aplicación práctica de la Directiva 96/71/CE*[37].
- *Establece reglas para armonizar más adecuadamente la libre prestación de servicios con los derechos de los trabajadores desplazados.*

La respuesta grupal refleja un resultado colectivo de disenso o indecisión sobre estas premisas. Estos resultados coinciden con lo manifestado en el análisis jurídico previo donde se ha podido detectar que, en muchos aspectos, la revisión de la norma carece de la claridad necesaria y no consigue, por sí sola, sentar las bases adecuadas para una correcta interpretación y aplicación por parte de los actores implicados.

Esta conclusión, en buena medida, viene reafirmada, entre otras, por la siguiente premisa obtenida del análisis cualitativo y puesta a disposición de los expertos para su valoración: *"las modificaciones incorporadas son suficientes para dar cumplimiento al principio de igual salario por un mismo trabajo en un mismo lugar".* Por la relevancia de esta premisa, vamos a

[35] En este sentido, experto AB3 – Ámbito abogacía (respuesta P1) y experto EM1 – Ámbito empresarial (respuesta P1). *Documentación propia extraída del estudio Delphi (ronda 1)... op. cit.*

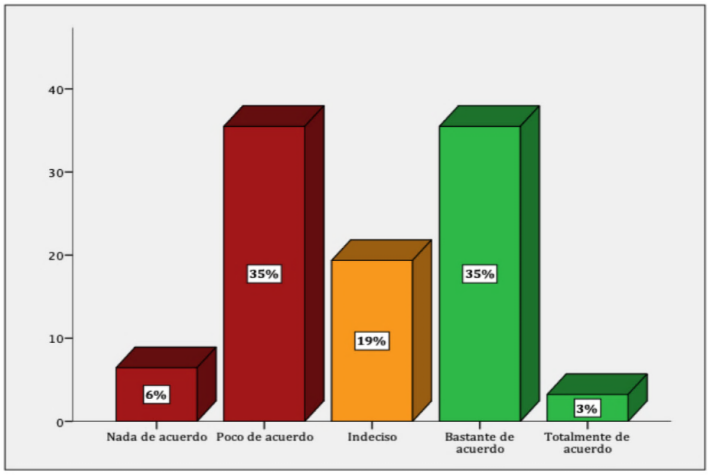
[36] Así, experto AL4 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P1). *Documentación propia extraida del estdio Delphi ...op. cit.*

[37] El resultado colectivo sobre esta premisa resulta significativo: un 45% del panel muestra indecisión. Solo un 26% de los participantes está de acuerdo con ella. Estos datos evidencian que las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2018/957 no son percibidas por los colectivos consultados como susceptibles de subsanar los problemas detectados en la aplicación práctica de la Directiva 96/71/CE.

observar cuál ha sido el comportamiento del panel al respecto, observando el gráfico y los estadísticos descriptivos obtenidos del análisis de la respuesta grupal.

<u>GRÁFICO 2</u> – Resultados finales pregunta número 1; afirmación SQ007

Las modificaciones incorporadas son suficientes para dar cumplimiento al principio de "igual salario por un mismo trabajo en un mismo lugar".



OPCIÓN	FREC.	TOTAL	SUMA
Nada de acuerdo	2	6 %	41 %
Poco de acuerdo	11	35 %	
Indeciso	6	19 %	19 %
Bastante de acuerdo	11	35 %	38%
Totalmente de acuerdo	1	3 %	
TOTAL	**31**	**100%**	**100%**

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS	VALOR
Media	2,94
Mediana	3
Moda	2 - 4
Desviación estándar	1,06

<u>Fuente</u> – Elaboración propia a partir de los resultados del estudio *Delphi* (ronda 3)

Los participantes muestran una clara 'bipolaridad' en las respuestas y no hay una opinión mayoritaria por acuerdo o desacuerdo sobre esta cuestión. Las opciones más votadas son contradictorias entre sí; el subanálisis por la categoría perfil del experto evidencia que los participantes procedentes de los ámbitos académico y sindical indican mayoritariamente estar poco de acuerdo respecto a que las modificaciones son suficientes para dar cumplimiento al principio de "igual salario por un mismo trabajo en un mismo lugar". Sin embargo, los participantes de las categorías autoridades laborales y empresarial indican estar bastante de acuerdo con esta premisa.

En definitiva, la interpretación ante esta proposición por parte de los participantes (clave por su trascendencia) está muy condicionada por el ámbito profesional de procedencia, lo que refleja que la modificación de la Directiva 96/71/CE en este aspecto, y también en otros muchos como se verá en los epígrafes apartados, se percibe de forma ambivalente o contrapuesta por los sujetos afectados.

3.1.2. ¿Mayor seguridad jurídica para las empresas?

Desde la perspectiva aplicativa, la Directiva 96/71/CE ha generado *ab initio* cierta inseguridad jurídica entre los sujetos afectados, fundamentalmente por la falta de claridad o indeterminación en cuestiones clave, como la definición de que lo que debe entenderse por cuantías de salario mínimo, la duración (no limitada) de los desplazamientos o la aplicación de condiciones laborales a los trabajadores desplazados cuando estas no están establecidas en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas del Estado de acogida y/o no se da la concurrencia de

convenios colectivos declarados de aplicación general. La Directiva (UE) 2018/957 trata de corregir algunas de estas cuestiones. Así, entre otras medidas, se ha sustituido el concepto cuantías de salario mínimo por el de remuneración; se ha fijado una referencia temporal máxima para el desplazamiento y, en línea con lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva 2014/67/UE, se ha a codificado una nueva obligación consistente en publicar por parte de los Estados en un sitio *web* oficial, información sobre los términos y las condiciones de trabajo (incluidos los elementos constitutivos de la remuneración) a aplicar a los trabajadores desplazados, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales, sin demoras indebidas, de manera transparente y garantizando que los datos publicados son exactos y están actualizados.

El análisis jurídico nos ha llevado a estimar que estas nuevas obligaciones y las modificaciones introducidas, con carácter general, sí que aportarán mayor seguridad jurídica. Ahora bien, el escenario planteado por la nueva Directiva, por ejemplo, respecto a la duración máxima de los desplazamientos y sus consecuencias una vez superados los plazos fijados, no están exentos de provocar nuevos conflictos que generen inseguridad jurídica, concretamente por la interacción problemática con lo dispuesto en el Reglamento (CE) 593/2008 respecto a la ley aplicable al contrato de trabajo internacional[38].

En efecto, con la intención de verificar determinadas conclusiones previas, conocer los posicionamientos de los sujetos afectados y para disponer de una previsión de efectividad sobre esta cuestión, se planteó al panel la siguiente pregunta: *en el marco del desplazamiento transnacional de trabajadores, consecuencia de la libre prestación de servicios, ¿cree que las modificaciones incorporadas aportan mayor seguridad jurídica a las empresas?*

En la primera ronda, por escrito y de forma argumentada, los participantes respondieron de forma heterogénea a esta pregunta abierta. El análisis de contenido ha permitido comprobar que una parte significativa de los expertos manifiestan que la Directiva 96/71/CE sí que aportará mayor seguridad jurídica, entre otros motivos, porque es una regulación más detallada; porque proporciona una mayor concreción de cuáles son las condiciones de trabajo del Estado de acogida que han de respetarse; porque el concepto remuneración es más claro que el concepto cuantías de salario mínimo y, porque la obligatoriedad de publicar información sobre los términos y condiciones de trabajo del Estado de acogida en un sitio *web* nacional único redundará en una mayor disponibilidad y transparencia de las informaciones que permitirá tener un mejor conocimiento y mayor certeza de la normativa y condiciones laborales a aplicar.

No obstante, otros expertos señalan que el mayor nivel de detalle y las modificaciones efectuadas sobre la Directiva 96/71/CE "no implican mayor seguridad jurídica, sino una profundización en los derechos reconocidos a los trabajadores que puede ayudar a la aplicación de la norma, aunque la haga más exigente". O que la revisión efectuada "aportaría más

[38] Este es uno de los motivos esgrimidos por el Gobierno húngaro en su recurso de anulación presentado contra la Directiva (UE) 2018/957. Alega que es contraria al Reglamento Roma I, así como a los principios de seguridad jurídica y claridad normativa porque modifica la aplicación de esta norma sin alterar el texto normativo. *Cfs*., Recurso de 2 de octubre de 2018 (*Hungría / Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea*, asunto C-620/18), motivo 5º. A fecha de cierre de este informe, el TJUE no se ha pronunciado sobre este recurso ni tampoco al recurso de nulidad presentado por Polonia en los mismos términos (asunto 626/18), ahora bien, ya se han publicado las conclusiones emitidas por el Abogado General M. Campos Sánchez-Bordona para estos dos asuntos. En ellas se concluye que las nuevas reglas son compatibles con el Derecho de la Unión y se propone al TJUE que desestime en su totalidad el recurso.

seguridad jurídica si hubiera habido una armonización con las normas de Seguridad Social" y que "esa falta de concordancia aporta incluso mayor inseguridad que antes"[39].

En resumen, discrepancias en las opiniones e información para efectuar un análisis cualitativo y observar los posicionamientos por subgrupos dentro del panel. En este sentido, para adaptar la consulta al método *Delphi* y así someter al conocimiento grupal las respuestas individuales del resto de expertos, se procedió a la labor de clasificación e integración de lo expresado poniendo a disposición, en la segunda ronda, una pregunta que solicitaba la elección de una opción entre las disponibles (*si; no; no es un aspecto especialmente afectado*).

La mayoría de los participantes tuvieron una opinión afirmativa al respecto; en concreto, casi siete de cada diez, lo que se traduce en la existencia de acuerdo del panel sobre esta cuestión. Un 25% señala, por el contrario, una opinión negativa y un 6% considera que la seguridad jurídica no es un aspecto que se vea especialmente afectado por las modificaciones incorporadas por la Directiva (UE) 2018/957.

Hay que subrayar que la desagregación de la respuesta grupal indica que se ha producido homogeneidad en las respuestas de los participantes del ámbito académico, autoridades laborales, sindical y judicial; todos ellos respondieron afirmativamente a esta cuestión por consenso, entendiendo que las alteraciones en la norma primigenia aportan mayor seguridad jurídica a las empresas. Es significativo que la convergencia de opiniones dentro de estos subgrupos es del 75% al 100%. Por su parte, los participantes pertenecientes al ámbito empresarial y de la abogacía han contestado de forma homogénea; sin embargo, lo han hecho manifestando que las modificaciones incorporadas por la Directiva (UE) 2018/957 no contribuyen a la existencia de una mayor seguridad jurídica para las empresas.

En definitiva, aun existiendo opiniones diversas sobre la cuestión, el estudio empírico ha permitido contrastar las hipótesis previas y complementar el enfoque interno sobre si las medidas adoptadas reportan mayor seguridad jurídica o no a los sujetos afectados. Los resultados finales, tras sucesivas rondas, son relativamente claros: los expertos entienden (por mayoría: 69%) que establecer reglas más claras sobre que condiciones deben aplicar los prestadores de servicios durante el desplazamiento, sustituir el término cuantías de salario mínimo por el de remuneración, una mejor regulación relativa a los períodos de desplazamiento y obligar a publicar información acerca de las condiciones de trabajo en cada uno de los Estados miembros, entre otras medidas, redundará en una mayor seguridad jurídica. Ahora bien, hay que reiterar que una parte de los colectivos afectados que deberán interpretar y aplicar la norma revisada (abogados y empresarios) no perciben que incremente la seguridad jurídica, lo que resulta sumamente inquietante porque la interacción de estos grupos con el fenómeno desde la perspectiva práctica es significativa.

3.1.3. ¿Efectos sobre el volumen de desplazamientos transnacionales de trabajadores?

El panel tuvo que responder de forma textual a la siguiente pregunta en la primera ronda de consulta: *¿cómo considera que afectará la Directiva (UE) 2018/957 al volumen de*

[39] Así, respectivamente, experto AL4 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P2) y experto AL3 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P2). *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

desplazamientos transnacionales de trabajadores vinculados a la libre prestación de servicios en el mercado interior?

La mayoría de los participantes entiende que las modificaciones introducidas tendrán consecuencias; una parte de los expertos (26%) estima que el número de desplazamientos de trabajadores efectuados por las empresas en la UE pueden reducirse por la introducción de nuevas obligaciones que pueden hacer menos atractivas económicamente las prestaciones de servicios transnacionales por la pérdida de ventajas competitivas[40]. Otro número importante de participantes (48%) indica que resulta una incógnita y dependerá de otros factores más conectados con la transposición a los ordenamientos internos y también con las prácticas empresariales; se advierte que las novedades de la Directiva, aunque pueden limitar ciertas prácticas abusivas, no eliminan la posibilidad que tienen las empresas "para movilizar en su territorio fuerza de trabajo más barata y con menos garantías"[41].

Por último, otra parte de los expertos (26%) señala que las modificaciones pueden fomentar la libre prestación de servicios conectada con los desplazamientos transnacionales de personas asalariadas, por establecer disposiciones orientadas a garantizar una mayor competencia leal, mayor seguridad respecto a condiciones mínimas y por introducir más colaboración, vigilancia y control de los desplazamientos[42].

Examinadas, agrupadas y concentradas todas las respuestas, para sondear el nivel de coincidencia entre los encuestados sobre aquellas argumentaciones más extendidas y/o relevantes, en la segunda y tercera ronda, el panel tuvo que indicar su nivel de acuerdo o desacuerdo, manifestando su opinión a 3 aseveraciones acerca de la posible afectación de las modificaciones incorporadas en el número de desplazamientos transnacionales de trabajadores vinculados a la libre prestación de servicios de las empresas en la UE. Pues bien, los resultados finales obtenidos en la tercera ronda indican que los participantes no tienen una opinión convergente por consenso (>70%) en ninguna de las cuestiones planteadas que han sido las siguientes:

- *LO DESINCENTIVARÁ porque limita la ventaja competitiva de la expatriación de trabajadores desde países con bajos costes laborales, especialmente en supuestos de prestaciones de servicios de escaso valor añadido.*
- *NO ESTÁ CLARO porque dependerá de la adaptación de los marcos legales nacionales a las modificaciones introducidas.*
- *LO FOMENTARÁ porque introducen reglas más claras sobre el disfrute de la libre prestación de servicios y los derechos de los trabajadores.*

Ante estas afirmaciones, el panel solo ha evidenciado cierto grado de homogeneidad en sus respuestas a la última de estas aseveraciones donde la suma de los valores con mayor

[40] En este sentido, por ejemplo, experto AL4 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P3); experto AC5 – Ámbito académico (respuesta P3) y experto AB1 – Ámbito abogacía (respuesta P3) *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

[41] Así, experto AC3 – Ámbito académico (respuesta P9). *Documentación propia extraída... op. cit.*

[42] Así, experto JU1 – Ámbito judicial (respuesta P3); experto JU2 – Ámbito judicial (respuesta P3) y experto AC6 – Ámbito académico (respuesta P5). *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

concentración de afinidad recae sobre las opciones nada de acuerdo o poco de acuerdo. El resultado colectivo sobre esta hipótesis es desacuerdo por mayoría (65%).

En las dos primeras afirmaciones, los resultados indican que no se ha producido convergencia de opiniones por acuerdo ni por desacuerdo. En consecuencia, los resultados extraídos de la consulta para sondear el posible efecto de la revisión de la Directiva 96/71/CE en el desplazamiento de trabajadores vinculado a la libre prestación de servicios en el mercado interior, aunque valiosos desde la perspectiva cualitativa, no permiten extraer evidencias precisas sobre la posible reducción, estabilización o incremento del número de los desplazamientos como consecuencia de las nuevas medidas incorporadas; no se ha obtenido una respuesta unánime del panel de expertos.

3.1.4. ¿Mayor igualdad de trato entre trabajadores desplazados y locales?

Esta cuestión es una de las claves de bóveda sobre las que se asienta la revisión de la Directiva sobre desplazamiento. No hay que olvidar que, como recuerda el considerando 5º de la Directiva (UE) 2018/957, el principio de igualdad de trato y la prohibición de toda discriminación por razón de nacionalidad están consagrados en el Derecho de la Unión desde los Tratados fundacionales[43]. En este sentido, uno de los objetivos de la modificación legal es avanzar en la equiparación de condiciones aplicables a los trabajadores desplazados en su comparativa con los trabajadores del Estado de prestación de servicios. Para materializarlo, en el artículo 3.1 originario, donde se establece que los Estados velarán por que las empresas garanticen las condiciones de trabajo de los Estados de acogida, se ha incorporado al texto "sobre la base de la igualdad de trato"[44]. La revisión de este artículo también ha modificado y ampliado el estatuto mínimo de condiciones aplicables y, junto con la alteración del artículo 3.8, ha extendido las posibilidades de aplicación de los convenios colectivos de los Estados de acogida. Estas modificaciones en la norma primigenia buscan avanzar en la equiparación de trato entre trabajadores desplazados y trabajadores del Estado de acogida, específicamente en lo referido a la remuneración y otras condiciones laborales.

A partir de esta interpretación, en la primera ronda se preguntaba a los expertos su opinión acerca de esta modificación. Los participantes respondieron de forma dispar, aportando diversas aclaraciones o argumentaciones tanto a favor como en contra; algunos expertos estiman que las disposiciones modificadas o añadidas a la Directiva 96/71/CE son positivas y pueden suponer un avance porque el artículo 3.1 revisado, "subraya la igualdad de trato para todas las condiciones y como base de la regulación"[45]; sin embargo, también advierten que el cambio no es tan importante como para afirmar que se garantiza la equiparación de trato entre trabajadores desplazados y locales, o que la Directiva se limita a recoger una serie de materias

[43] *Vid.*, considerando 5º de la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, DOUE no L 173/16, de 9 de julio de 2018.

[44] *Cfs.*, artículo 3.1 de la Directiva 96/71/CE revisada por la Directiva (UE) 2018/957… *op. cit.*

[45] Experto AL4 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P1 *Documentación propia extraída del estudio Delphi…op. cit.*

respecto de las que se reconoce igualdad, pero no ha establecido un reconocimiento genérico sobre todas las posibles condiciones de empleo[46].

Obtenidas e interpretadas todas las opiniones a través del análisis de contenido se concentraron las respuestas más concurrentes y se transformaron en 4 afirmaciones sobre las que, en la segunda y tercera ronda, los expertos han tenido que expresar su grado de acuerdo o desacuerdo para integrarlo en la respuesta grupal como una sola voz. Hay que destacar que estas premisas reflejan las opiniones más extendidas y que, en todas, los resultados colectivos muestran un acuerdo por mayoría (>50%) o por consenso (>70%). Son las siguientes:

- *La introducción de mayor detalle regulador de los mínimos a respetar garantiza mayor igualdad de trato respecto de las condiciones de trabajo (68%).*
- *En principio, la garantía de igualdad de ciertas condiciones de trabajo existe, pero su aplicación generará nuevos problemas que impidan la protección equitativa (68%).*
- *Hay materias que NO están contempladas dentro del núcleo mínimo de protección: no habrá igualdad de trato entre trabajadores desplazados y locales (51%).*
- *La garantía de las mismas condiciones de trabajo sobre la base de la igualdad de trato dependerá más de la efectividad de la Directiva 2014/67/UE, sus normas de transposición y el control de los desplazamientos (75%).*

Resulta destacable tanto por su importancia como por el nivel de convergencia que ha mostrado el panel esta última afirmación. Los resultados colectivos indican la existencia de acuerdo por consenso en esta premisa. Los participantes han tenido una opinión convergente, siendo los valores donde se produce mayor grado de afinidad las opciones bastante o totalmente de acuerdo. El subanálisis muestra, además, que no se han producido comportamientos diferenciados por subgrupos o por ámbito de procedencia del experto.

Estos resultados permiten ratificar la afirmación planteada y poner de relevancia que, aunque la Directiva (UE) 2018/957 obliga a los Estados a que, en las correspondientes trasposiciones, se incorporen medidas para garantizar la aplicación de condiciones laborales a los trabajadores desplazados sobre la base de la igualdad de trato, su efectiva aplicación se verá más afectada por lo dispuesto en la Directiva 2014/67/UE y sus normas de transposición que por la revisión de la Directiva 96/71/CE en este sentido.

Lo cierto es que esta postura refrenda el criterio mostrado en el análisis jurídico efectuado pues, resulta patente, la Directiva de aplicación y su adecuación a los ordenamientos internos juega un papel trascendental a la hora de proveer de mecanismos específicos que, más allá del establecimiento de nuevas obligaciones, permita disponer de medios aplicativos y coercitivos para el efectivo cumplimiento. En fin, aunque hay elementos que se valoran como susceptibles de mejorar la situación previa, los expertos advierten que las medidas incorporadas no son suficientes para lograr, sobre la base de la igualdad de trato, una equiparación de las condiciones laborales aplicables a los trabajadores desplazados respecto de los trabajadores que prestan habitualmente servicios en el lugar de acogida temporal.

[46] Así lo expresan, respectivamente, experto AC2 – Ámbito académico (respuesta P4). Experto AC1 – Ámbito académico (respuesta P4), *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

3.1.5. Sobre la posible equiparación salarial

Otro de los elementos nucleares en la revisión de la Directiva sobre desplazamiento es la búsqueda de una mayor igualdad salarial entre los trabajadores (desplazados y locales) cuando concurren para la prestación de un mismo servicio en el mismo lugar. Para ello, la Directiva (UE) 2018/957, junto a otras alteraciones, ha sustituido el concepto cuantías de salario mínimo por el de remuneración en el articulo 3.1, letra c) de la Directiva 96/71/CE. Al respecto, con la finalidad de verificar las conclusiones previas y emitir una previsión de efectividad, los expertos tuvieron que responder a la siguiente pregunta: *¿considera que las modificaciones introducidas son suficientes para dar cumplimiento al principio de igualdad de remuneración?*

En la primera ronda, los participantes respondieron de forma heterogénea y, en ocasiones, ambivalente a esta pregunta abierta. El análisis de contenido ha permitido comprobar que una parte significativa del panel sostiene que la nueva Directiva, desde un punto de vista conceptual, introduce la igualdad retributiva, pero que su materialización jurídica no queda clara debido a que el término remuneración que incluye la norma "va a plantear problemas en la práctica" y que sin mecanismos de control adecuados "se puede hacer inútil cualquier declaración de derecho"[47]. Otros expertos señalan que las modificaciones vienen a corregir algunas disfunciones existentes en la norma originaria y "van en la línea de garantizar la igualdad de remuneración"[48]. Por último, otra parte importante del panel entiende que la redacción del artículo 3.1, letra c) de la Directiva revisada es explicito en este sentido y la introducción (dentro del núcleo imperativo mínimo) del termino remuneración es determinante al establecer una igualdad de trato básica en lo concerniente a las condiciones salariales de los trabajadores desplazados respecto de los trabajadores del Estado de destino con los que concurren[49].

Como puede advertirse, disparidad de opiniones e información relevante para el examen cualitativo de la efectividad de la nueva regla introducida. En este sentido, para someter al conocimiento grupal las respuestas individuales del resto de expertos, se procedió a la labor de integración y sistematización de lo manifestado poniendo a disposición de los participantes, en la segunda ronda, una pregunta que requería la selección de una opción entre las disponibles (*si; no; no es un aspecto especialmente afectado*) y cuatro afirmaciones sobre las que mostrar acuerdo o desacuerdo.

Ante la cuestión *¿considera que las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2018/957 son suficientes para dar cumplimiento al principio de igualdad de remuneración entre trabajadores desplazados y trabajadores del país de acogida?,* los participantes, por consenso, entienden que no son suficientes. Así lo refleja el siguiente gráfico que sintetiza los resultados obtenidos en la respuesta final del panel (tercera ronda):

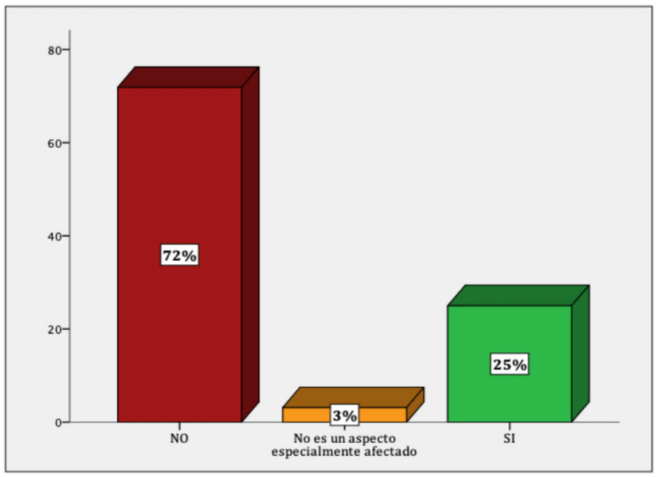
[47] Así, respectivamente, experto AC2 – Ámbito académico (respuesta P5) y experto AL1 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P5). *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

[48] En este sentido, experto AC6 – Ámbito académico (respuesta P5). *Documentación propia extraída... op. cit.*

[49] Entre otros, experto SI1 – Ámbito sindical (respuesta P5); experto EM2 – Ámbito empresarial (respuesta P5); experto AB1 – Ámbito abogacía (respuesta P5) y experto AL2 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P5) *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

GRÁFICO 3 – Resultados finales pregunta número 5

¿Las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2018/957 son suficientes para dar cumplimiento al principio de IGUALDAD DE REMUNERACION entre trabajadores desplazados y trabajadores locales?



OPCIÓN	FRECUENCIA	TOTAL
NO	23	72 %
NO ES UN ASPECTO ESPECIALMENTE AFECTADO	1	3 %
SI	8	25 %
TOTAL	**32**	**100%**

Fuente – Elaboración propia a partir de los resultados del estudio *Delphi* (ronda 3)

Respecto a los razonamientos mayoritarios obtenidos, tras la labor de interpretación y concentración de las principales opiniones, se pusieron a disposición de los expertos 4 afirmaciones para que indicaran su nivel de coincidencia en relación con la posible equiparación salarial entre trabajadores desplazados y trabajadores locales. Tal como puede verse, sobre todas estas premisas se ha obtenido acuerdo por mayoría o por consenso:

- *La sustitución del concepto cuantías de salario mínimo por el de remuneración es determinante e implica una igualdad de trato básica en lo que concierne a las condiciones salariales (58%).*

- *El efectivo cumplimiento estará en función del desarrollo de las transposiciones en relación con el término remuneración (83%).*

- *Hubiera sido necesario incorporar un reconocimiento expreso de la igualdad salarial para lograr la equiparación (62%).*

- *La igualdad salarial dependerá de su exigencia legal en los ordenamientos nacionales o de la existencia de convenios colectivos de aplicación universal (81%).*

Así pues, hay que subrayar que dos son las premisas sobre las que se ha obtenido un consenso generalizado y permiten extraer las siguientes conclusiones: con independencia de lo establecido por la Directiva (UE) 2018/957, el papel crucial para lograr una igualdad de remuneración entre trabajadores desplazados y los trabajadores del país de acogida va a venir condicionado por cómo se incorpore esta exigencia en los ordenamientos nacionales. Para su consecución, los Estados miembros deberán efectuar una transposición garantista y determinarlo claramente en sus respectivos ordenamientos internos. Asimismo, la coordinación entre las autoridades y organismos nacionales competentes, junto a la cooperación a escala de la Unión en materia de lucha contra el fraude, tendrán un protagonismo clave para hacer efectiva

la consecución real de una equiparación de trato remuneratorio entre trabajadores desplazados y los trabajadores locales con los que puedan concurrir.

3.1.6. En relación con la aplicación de convenios colectivos del Estado de acogida

Otra novedad importante incorporada a la Directiva 96/71/CE es la modificación de los artículos 3.1 y 3.8 en lo relativo a la aplicación de condiciones de trabajo a los trabajadores desplazados. El artículo 3.1 modificado insta a los Estados miembros a garantizar las condiciones contenidas en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas o en convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación de conformidad con el artículo 3.8. En este último artículo, en su párrafo segundo se ha añadido a la expresión 'a falta de', la expresión 'o además de' ampliando las posibilidades de aplicar las condiciones laborales contenidas en 'otros' convenios colectivos a los que, hasta ahora, solo se podía acudir cuando no existía en el Estado de destino un sistema de declaración de aplicación general de convenios.

Esta modificación pretende corregir ciertas disfuncionalidades puestas de manifiesto, sobre todo, a partir del caso *Rüffert.* También puede entenderse como el intento de posibilitar la aplicación de distintos tipos de convenios colectivos a los trabajadores desplazados, teniendo en cuenta que en la UE/EEE coexisten sistemas de relaciones laborales muy diferentes con grados de cobertura de convenios que varían mucho de un Estado a otro. Esta alteración, por tanto, abunda en la posibilidad de tener en cuenta otros convenios que sean ampliamente aplicados con independencia de la existencia en el Estado en cuestión de un sistema de declaración de aplicación universal de convenios colectivos. Ahora bien, en la Directiva revisada se ha dejado la posibilidad de implementar esta medida de forma potestativa al señalar que "los Estados miembros podrán basarse, si así lo deciden (..)". Es decir, la efectividad de esta modificación está supeditada a las decisiones que adopten los distintos países que serán los que acordarán, o no, incorporar la posibilidad de que las empresas desplazantes puedan acogerse en su territorio a otro tipo de convenios subsumibles dentro de los señalados en los párrafos segundo y tercero del artículo 3.8 revisado.

Ante esta situación de incertidumbre respecto a la posible eficacia de las medidas adoptadas en esta materia, con el propósito de complementar el análisis individual, y disponer de una previsión de la posible efectividad de estas modificaciones, en la primera ronda o fase cualitativa del estudio *Delphi* efectuado se planteó al conjunto de los expertos la siguiente pregunta: *¿cómo cree que va a afectar a la aplicación de condiciones de trabajo del Estado de acogida la nueva redacción del párrafo segundo del artículo 3.8, que añade a la expresión "a falta de", la expresión "o además de"?*

Con carácter general, los participantes expresaron cierta confusión conectada con la nueva redacción del artículo[50] y dudas sobre la eficacia de esta modificación para ampliar (y garantizar) más allá de lo dispuesto en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, la aplicación de condiciones de trabajo cuando no existan en el Estado en cuestión convenios

[50] Por ejemplo, experto EM2 – Ámbito empresarial (respuesta P6), *Documentación propia extraída del estudio Delphi...op. cit.*: "es una manera de exigir cumplimientos de normas y la redacción es bastante confusa, ya que entiendo que la expresión -*a falta de*- es incompatible con -*además de*-".

colectivos declarados de carácter universal. Primero, por la redacción del artículo 3.8, que perciben, no es clara, y; segundo, por la facultad que sigue otorgando la Directiva a los Estados para basarse, si así lo deciden, en otro tipo de convenios colectivos de conformidad con el artículo señalado. Entienden algunos expertos que dejar a voluntad de las decisiones nacionales la posibilidad de adoptar, o no, esta regla puede impedir lograr los objetivos pretendidos y/o restar efectividad a la medida[51].

En esta ronda, también se puso de manifiesto que la alteración del artículo 3.8 se entiende como el intento de aportar garantías de cobertura convencional a los trabajadores desplazados dentro de un conjunto de sistemas de negociación colectiva con significativas diferencias entre países[52], pero que, en cualquier caso, esta modificación dependerá mucho de las transposiciones a los ordenamientos nacionales, por lo que su efectividad no está garantizada por la Directiva (UE) 2018/957, que ha dejado a disposición de los Estados una cuestión central, "condicionando, en buena medida, la garantía de una competencia entre empresas respetuosa con las condiciones de trabajo"[53].

Analizadas todas las respuestas, integradas y puestas a disposición de los participantes, en la segunda y tercera ronda, los expertos tuvieron que indicar su grado de acuerdo con 5 afirmaciones acerca de cómo afectará a la aplicación de condiciones del Estado de acogida la nueva redacción del artículo 3.8 de la Directiva 96/71/CE. Al respecto, hay que señalar que la opinión colectiva evidencia un consenso sobre las siguientes aseveraciones.

- *La efectividad de está modificación precisará de voluntad política porque su incorporación a los ordenamientos internos es potestad de los Estados (71%).*

- *Posibilitará la aplicación de otros convenios colectivos contemplados en el artículo 3.8, con independencia de la existencia o no, de un sistema de declaración de aplicación universal de convenios en el país receptor (73%).*

- *Esta reforma amplía las posibilidades de aplicación de otros convenios colectivos a los que, hasta ahora, solo se podía acudir en defecto de convenio colectivo de carácter universal (83%).*

Sobre esta última aseveración se ha producido una convergencia por consenso, no existiendo criterios divergentes en la desagregación por perfil de los expertos. Existe, además, homogeneidad en las respuestas como puede apreciarse en el siguiente gráfico que se reproduce para dar visibilidad a los resultados del estudio empírico sobre esta afirmación.

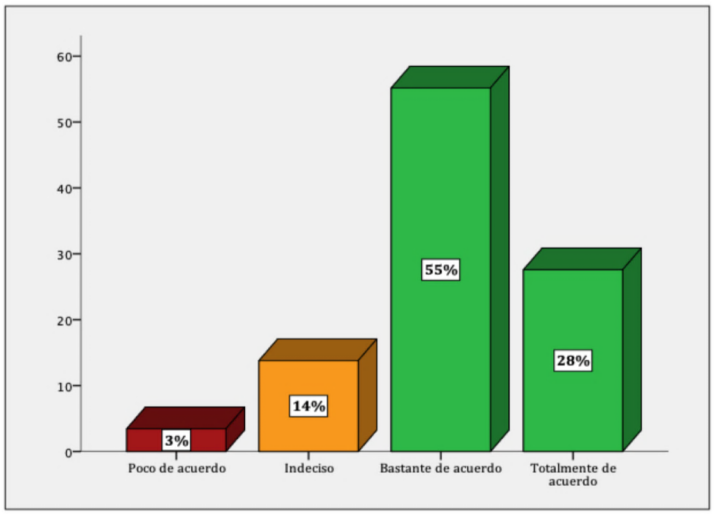
[51] Así, respectivamente, experto SI2 – Ámbito sindical (respuesta P6) y experto AL1 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P6). *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

[52] En este sentido, experto SI1 – Ámbito sindical (respuesta P6). *Documentación propia extraída del estudio Delphi… op. cit.*

[53] Experto AC2 – Ámbito académico (respuesta P6). *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

GRÁFICO 4 – Resultados pregunta número 6; afirmación SQ006

Esta reforma amplía las posibilidades de aplicación de otros convenios colectivos a los que, hasta ahora, solo se podía acudir en defecto de convenio colectivo de aplicación universal



OPCIÓN	FREC.	TOTAL	SUMA
Nada de acuerdo	0	0 %	3%
Poco de acuerdo	1	3 %	
Indeciso	4	14 %	24%
Bastante de acuerdo	16	55 %	83%
Totalmente de acuerdo	8	28 %	
TOTAL	**29**	**100%**	**100%**

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS	VALOR
Media	4,07
Mediana	4
Moda	4
Desviación estándar	0,75

Fuente – Elaboración propia a partir de los resultados del estudio *Delphi* (ronda 3)

Los resultados sobre esta premisa y las afirmaciones más extendidas sintetizadas en la página anterior permiten contrastar las hipótesis sobre la cuestión tratada en este apartado: la modificación del artículo 3.1 respecto a la aplicación de los convenios colectivos "de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación" y la modificación del artículo 3.8 con el añadido 'además de', amplían, de forma significativa, las posibilidades de aplicación de normas convencionales a las que, hasta ahora, exclusivamente se podía acudir cuando en el Estado miembro en cuestión no existiera un sistema de aplicación universal de convenios colectivos. Ahora bien, también ha quedado confirmada otra hipótesis o conclusión previa: su efectividad queda supeditada al desarrollo transpositivo, pues la revisión efectuada sigue dejando esta potestad al arbitrio y decisión de los Estados miembros que, en su caso, deberán materializar esta posibilidad para hacerla exigible en su territorio.

3.1.7. Principales carencias

Con la intención de hacer aflorar las debilidades y los aspectos más problemáticos de la Directiva (UE) 2018/957, el cuestionario de la primera ronda incluía una última pregunta abierta para que los participantes expresaran cuáles entienden que pueden ser las principales carencias de la nueva regulación y las modificaciones que incorpora. El examen cualitativo del contenido de las respuestas individuales ha proporcionado una serie de interpretaciones, comentarios y posicionamientos, tales como que, primero, la revisión de la Directiva 96/71/CE, no acaba con las desventajas que pueden darse en las condiciones laborales de los trabajadores desplazados porque no incluye una previsión de igualdad de trato respecto a las condiciones de trabajo al estilo de la que se contempla en el artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE[54]; segundo, no adopta medidas para garantizar la protección de las personas desplazadas en caso de

[54] Experto AC5 – Ámbito académico (respuestas P7 y P4). *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

encadenamiento de contratas y subcontratas[55]; tercero, no contempla la creación a escala de la Unión de un sistema de exigencia de responsabilidades por incumplimientos y, sin embargo, confiere un excesivo margen a los Estados para garantizar el cumplimiento de determinadas obligaciones[56]; cuarto, el núcleo mínimo de condiciones imperativas del artículo 3.1 se sigue presentando como una lista de máximos que los países deben respetar (y no superar) *so pena* de ser sancionados por restringir la libre prestación de servicios[57], entre otros.

Puede apreciarse; información significativa e interpretaciones que resultan útiles para detectar carencias y anticipar cuestiones conflictivas que, hay que remarcarlo, son susceptibles de provocar dificultades de interpretación y aplicación de las nuevas disposiciones, así como el fracaso de los objetivos por los que han sido aprobadas. Estos razonamientos han sido tenidos en cuenta en el análisis cualitativo para la extracción de conclusiones sobre la efectividad de la Directiva (UE) 2018/957; no obstante, tras la fase previa descrita (primera ronda), se procedió a elaborar una relación de posibles carencias de la nueva Directiva obtenidas tras la labor de exégesis, integración y agrupación de las opiniones más extendidas, más significativas y/o con un mayor nivel de coincidencia. En la segunda y tercera ronda, estas carencias se pusieron a disposición de los participantes, a quienes se le solicitaba que clasificaran de mayor a menor importancia, otorgando el valor 5 a la que consideraran más relevante y 1 a la que menos para, con ello, medir su nivel de coincidencia. Las respuestas fueron integradas en una estimación grupal y, a través del cálculo de la medida de tendencia central (media) de todos los valores asignados a cada opción, se obtuvieron los siguientes resultados que representan, en opinión del panel de expertos de este estudio, las principales carencias o debilidades de la revisión de la Directiva 96/71/CE ordenadas de mayor a menor importancia[58]:

- *No establece de forma imperativa la igualdad salarial ni hay un reconocimiento expreso de la igualdad de remuneración (3,31).*
- *Deja demasiados elementos al arbitrio de los Estados miembros y al desarrollo de sus transposiciones (3,17).*
- *No se aplica al sector del transporte internacional por carretera hasta la aprobación de un acto legislativo que modifique la Directiva 2006/22/CE (3,07).*
- *No resuelve de forma clara la limitación temporal del desplazamiento y sus consecuencias una vez superado el periodo máximo de 12 o, en su caso, 18 meses (3,00).*
- *Sigue vinculando la aplicación de condiciones de trabajo del Estado receptor, principalmente, a la existencia de convenios colectivos de carácter universal (2,45).*

Los participantes perciben que la carencia más significativa es que no se ha incorporado y codificado en el texto legal revisado la igualdad salarial o un reconocimiento expreso que haga referencia a la paridad retributiva entre trabajadores desplazados y trabajadores del Estado de

[55] Así, experto AC3 – Ámbito académico (respuesta P7). *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

[56] Experto AL1 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P7). *Documentación propia extraída del estudio Delphi… op. cit.*

[57] En este sentido, experto SI2 – Ámbito sindical (respuesta P7) y experto AC 3 – Ámbito académico (respuesta P7). *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

[58] Entre paréntesis se informa del valor obtenido al calcular la media que ha sido, junto con la mediana, el valor de medida de la tendencia central utilizada para jerarquizar de mayor a menor relevancia las carencias que han sido obtenidas del análisis de contenido y sometidas a valoración colectiva del panel.

destino de la prestación de servicios. Puede entenderse que este resultado es, en cierto modo, coherente con lo expresado en análisis previos donde ya se señaló que, siendo uno de los objetivos primordiales de la revisión la consecución de 'un mismo salario por un mismo trabajo en el mismo lugar', la incorporación expresa en la Directiva de una equiparación salarial resultaba imprescindible y no es suficiente la sustitución del concepto cuantías de salario mínimo por el de remuneración en el articulado de la norma[59].

3.2. La Directiva (UE) 2018/957, su transposición y aplicación en España

3.2.1 ¿Equiparación salarial entre trabajadores desplazados y locales?

En la primera ronda de consulta, en esta sección, los participantes tuvieron que responder a la siguiente cuestión en relación con la transposición de la Directiva (UE) 2018/957 a España: *¿cuáles considera que pueden ser las dificultades que impidan lograr la igualdad salarial entre trabajadores locales y desplazados?*

Una parte de los expertos consultados entiende que no existirán grandes dificultades en la transposición de la norma al ordenamiento español, que incorporará sin problemas e incluso superará el alcance tuitivo mínimo de la Directiva 96/71/CE revisada. Argumentan que no resultará problemática la adaptación del principio de igual retribución por trabajo de igual valor porque, primero, la normativa interna ya obliga a garantizar a los trabajadores desplazados las condiciones de trabajo previstas en disposiciones legales y en convenios colectivos aplicables en el lugar y en el sector de actividad; segundo, la norma española de transposición ya establece como cuantías de salario mínimo lo que puede entenderse como retribución[60], y; por último, porque en España están generalizados los convenios colectivos de aplicación universal lo que supone "un factor de garantía de aplicación del principio de igualdad"[61].

Ahora bien, un número superior de participantes manifiesta un punto de vista opuesto a los posicionamientos anteriores. Sostienen que sí van a existir obstáculos en la materialización de la equiparación salarial entre trabajadores desplazados y trabajadores locales contemplada en el artículo 3.1, letra c) revisado, esencialmente, por las dificultades de aplicar las nuevas (y necesarias) medidas de vigilancia, control y ejecución de manera efectiva, así como por la atomización de convenios y por la descentralización de la negociación colectiva en España que, junto con las carencias en materia de coordinación de los registros administrativos de los desplazamientos, hará difícil que se cumpla en la práctica con la equiparación retributiva[62].

Recogidas y analizadas las respuestas individuales aportadas en la primera ronda, las opiniones más extendidas y relevantes fueron concentradas y puestas a disposición de los participantes a través de un conjunto de afirmaciones cerradas relativas a factores que pueden facilitar o, por

[59] Así se anticipó en un análisis previo, *Vid.,* CONTRERAS HERNÁNDEZ, O., "Debilidades y fortalezas de la Directiva (UE) 2018/957: previsión de efectividad a partir de una combinación metodológica" en AEDTSS, *El futuro del trabajo: cien años de la OIT. XXIX Congreso Anual de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, colección informes y estudios, nº 23, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Madrid*,* 2019, p. 981.

[60] *Cfs.*, artículos 3 y 4 de la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional donde se establece que se entiende por cuantía mínima del salario la constituida, en cómputo anual y sin los descuentos por cotizaciones, por el salario base y los complementos salariales, las gratificaciones extraordinarias y, en su caso, la retribución correspondiente a horas extraordinarias y complementarias y trabajo nocturno.

[61] Experto AC6 – Ámbito académico (respuesta P8). *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

[62] Experto AC3 – Ámbito académico (respuesta P8). *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit*

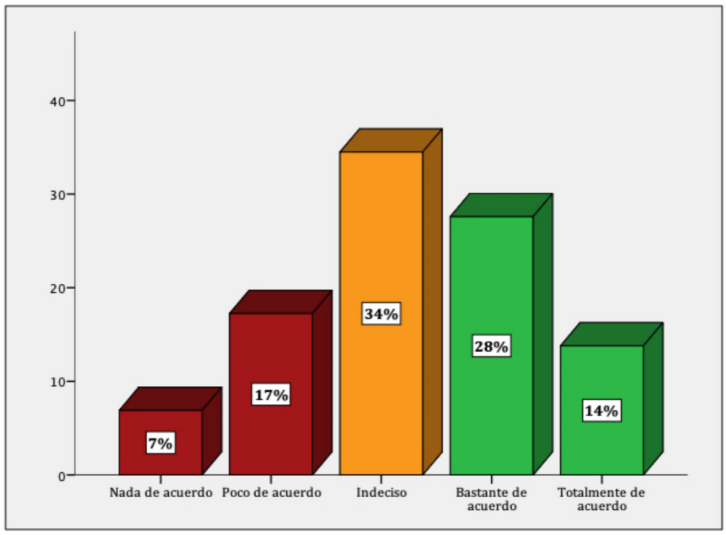
el contrario, obstaculizar la consecución del principio de igual retribución por trabajo de igual valor entre trabajadores desplazados y trabajadores locales en España. Específicamente, el panel tuvo que expresar en la segunda y la tercera ronda su nivel de acuerdo o desacuerdo indicando su opinión sobre 4 premisas. Los resultados colectivos muestran que solo existe acuerdo por mayoría (>50%) o por consenso (>70%) en 3 afirmaciones sometidas a valoración. En concreto, hay acuerdo sobre las siguientes aseveraciones relativas a la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva (UE) 2018/957 y los factores que pueden coadyuvar en la consecución, o no, de una hipotética igualdad salarial:

- *La existencia de un sistema de aplicación general de convenios colectivos permitirá aplicar las condiciones de trabajo a las personas desplazadas en condiciones de igualdad (55%).*
- *La transposición de la Directiva NO supondrá un gran cambio de las disposiciones contenidas en la legislación española (82%).*
- *Cuando las condiciones de trabajo se fijen por convenio de empresa y no exista convenio de sector aplicable, no se podrá cumplir con el principio de igual salario por un mismo trabajo en el mismo lugar (62%).*

No se ha producido, por el contrario, una respuesta grupal convergente en la siguiente premisa identificada en el gráfico 5, lo que obliga a profundizar en los datos disponibles para observar los posicionamientos y disponer de evidencias para la extracción de conclusiones

GRÁFICO 5 – Resultados finales pregunta número 8; afirmación SQ001

La legislación española adaptará la Directiva sin dificultades para dar cumplimiento al principio de igual salario por un mismo trabajo en el mismo lugar



OPCIÓN	FREC.	TOTAL	SUMA
Nada de acuerdo	2	7 %	24%
Poco de acuerdo	5	17 %	
Indeciso	10	35 %	35%
Bastante de acuerdo	8	28 %	42%
Totalmente de acuerdo	4	14 %	
TOTAL	**29**	**100%**	**100%**

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS	VALOR
Media	3,24
Mediana	3
Moda	3
Desviación estándar	1,12

Fuente – Elaboración propia a partir de los resultados del estudio *Delphi* (ronda 3)

Pese a que la distribución de las respuestas presenta cierta asimetría positiva, que indica una tendencia hacia el acuerdo, la opción más votada es 'indecisión', por lo que no puede ratificarse la afirmación planteada. El subanálisis por subgrupos o categoría demuestra que se ha

producido una dispersión o pluralidad de las respuestas; los participantes de los ámbitos académico y sindical manifiestan indecisión (por mayoría) respecto a que *la legislación española adaptará la Directiva sin dificultades para dar cumplimiento al principio de igual salario por un mismo trabajo en el mismo lugar*. Por su parte, los participantes de los subgrupos autoridades laborales y judicial indican estar bastante o totalmente de acuerdo con esta afirmación (por mayoría). El resto de los ámbitos presentes en la investigación desarrollada (empresarial y abogacía) no han mostrado un juicio coincidente, evidenciando opiniones divididas o bipolaridad en las respuestas.

Esta disparidad de opiniones, incluso dentro de los grupos que conforman el panel es, en buena medida, coherente con el resto de las premisas sobre las que sí se ha obtenido un acuerdo por mayoría o consenso generalizado. En España, las dificultades para dar cumplimiento a la igualdad salarial entre trabajadores desplazados y locales no se encuentran en la transposición efectiva al ordenamiento interno. Los problemas radican más bien en la aplicación práctica por parte de los sujetos afectados y agentes implicados: empresas desplazantes, empresas que reciben trabajadores desplazados y autoridades laborales que deben velar por el cumplimiento de la toda la normativa nacional y por la aplicación de las condiciones de trabajo fijadas en los convenios colectivos que resulten aplicables de conformidad con la Ley 45/1999 y el ET.

3.2.2. Efectos en el número de desplazamientos

Como ha sido confirmado por el panel de expertos con carácter general, la revisión de la Directiva 96/71/CE y las alteraciones introducidas son susceptibles de afectar al volumen total de desplazamientos intracomunitarios de trabajadores. Por ejemplo, pueden reducirse aquellos vinculados con prestaciones transnacionales de servicios que obedecen a estrategias conectadas con el aprovechamiento de ventajas competitivas basadas en los menores costes salariales que deben asumir las empresas desplazantes respecto de las empresas locales que ahora, con la sustitución del concepto cuantías de salario mínimo por el de remuneración, se mitigan[63].

Ahora bien, ¿es factible que este escenario se reproduzca en España? Desde la perspectiva de acogida, es previsible que no se den significativas variaciones del número de trabajadores desplazados. El motivo es que la sustitución del concepto cuantías de salario mínimo por el de remuneración y la ampliación de la cobertura convencional establecida por la Directiva (UE) 2018/957 no supondrán grandes cambios en la normativa española que regula el fenómeno[64].

No obstante, desde la perspectiva de envío (de España a otro Estado miembro), puede ser que sí se produzcan variaciones en el volumen de movimientos transnacionales de trabajadores vinculados a la libre prestación de servicios. El motivo se encuentra en la modificación del artículo 3.1 que puede suponer la pérdida de ventajas competitivas de las empresas españolas

[63] Las modificaciones incorporadas, no obstante, no impiden que siga siendo económicamente interesante para las empresas del Estado de acogida contratar a empresas procedentes de países con condiciones socio-salariales inferiores y/o donde las cotizaciones a la seguridad social sean inferiores.

[64] Ya se ha advertido que la Ley 45/1999 en sus artículos 3.1 y 4 obliga a reconocer a los desplazados a España un conjunto de conceptos salariales que se asimilan a lo que puede entenderse como remuneración. Asimismo, no se han producido especiales problemas en la aplicación de convenios colectivos por existir un sistema de declaración general acorde con lo dispuesto en la Directiva 96/71/CE y estar extendidos en España los convenios sectoriales. Sobre este particular, *vid.,* en profundidad, CASAS BAAMONDE, M.E., "Libre prestación de servicios y desplazamientos temporales de trabajadores en Europa en la era global: objetivos y significación de la Ley, en CASAS BAAMONDE, Mª E. y DEL REY GUANTER, S., (dirs.), *Desplazamientos de trabajadores y prestaciones de servicios transnacionales,* CES, Madrid, 2002, pp. 25 y 26.

cuando la actividad se lleve a cabo en países con costes laborales superiores. En efecto, podría darse una reducción del número de desplazados desde España hacia otros Estados con salarios más elevados, como son Francia y Alemania, países a los que se desplazan una gran parte del total de trabajadores desde territorio español[65].

Con el objetivo de someter a prueba estas hipótesis y para disponer de una previsión más certera y perfeccionada sobre esta cuestión, en la primera ronda del estudio empírico realizado, se solicitó a los participantes responder por escrito a la siguiente pregunta: *¿cree que las modificaciones incorporadas por la nueva Directiva afectarán al número de desplazamientos transnacionales con origen o destino a España?*

El examen y la clasificación de las respuestas textuales ha permitido verificar que hay diversidad de opiniones y heterogeneidad en los razonamientos ante esta pregunta; algunos expertos entienden que no se van a producir alteraciones significativas del número de desplazamientos respecto de la situación anterior. Fundamentalmente, porque el ordenamiento nacional ya facilita cierta homogeneidad en la aplicación de condiciones laborales a los trabajadores desplazados respecto de los locales, y porque la cantidad de desplazamientos transnacionales con origen o con destino a España obedece más a otras causas vinculadas con el contexto económico que con su regulación[66].

Sin embargo, un número mayor de participantes interpretan que la revisión de la Directiva 96/71/CE sí va a tener efectos sobre el número de desplazamientos en España. Al respecto, sostienen que las modificaciones incorporadas y la implementación adecuada de los mecanismos de coordinación, vigilancia y control contemplados pueden incidir a largo plazo en el incremento de los desplazamientos legales en ambas direcciones y, al mismo tiempo, pueden hacer disminuir tanto los fraudulentos, como aquellos que buscan reducir costes en la oferta internacional de servicios mediante la sustitución de trabajadores locales por trabajadores desplazados desde países con menores estándares laborales[67]. De nuevo, interpretaciones dispares entre los expertos. Estas fueron concentradas en 4 afirmaciones concretas y puestas a disposición del panel en la segunda y tercera ronda para disponer de un dictamen como una sola voz acerca de las hipótesis planteadas. Pues bien, sobre 2 de ellas, no se ha obtenido una convergencia de opiniones. Son las siguientes:

- *Las modificaciones NO afectarán al volumen de desplazamientos transnacionales en España.*
- *Se reducirá el nº de desplazamientos con origen en España por los mayores costes que deberán asumir las empresas que las harán menos competitivas, especialmente cuando se desplazan a países con mayores costes laborales.*

La respuesta grupal refleja un resultado colectivo de disenso o indecisión sobre estas premisas; en ambas se ha producido dispersión y pluralidad en las opiniones individuales por lo que no

[65] *Vid.,* DE WISPELAERE, F., DE SMEDT, L. y PACOLET, J., *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, European Commission, European Union, 2020, *table 5*, pp. 24

[66] Así, respectivamente, experto AC2 – Ámbito académico (respuesta P9) y experto AC3 – Ámbito académico (respuesta P9). *Documentación propia extraída del estudio Delphi.. .op. cit.*

[67] En este sentido, experto JU2 – Ámbito judicial (respuesta P9); experto AL4 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P9) y experto SI1 – Ámbito sindical (respuesta P9). *Documentación propia extraída del estudio Delphi.. op. cit.*

han sido ratificadas por el panel de expertos. Sí han sido ratificadas por mayoría o por consenso, no obstante, las siguientes afirmaciones:

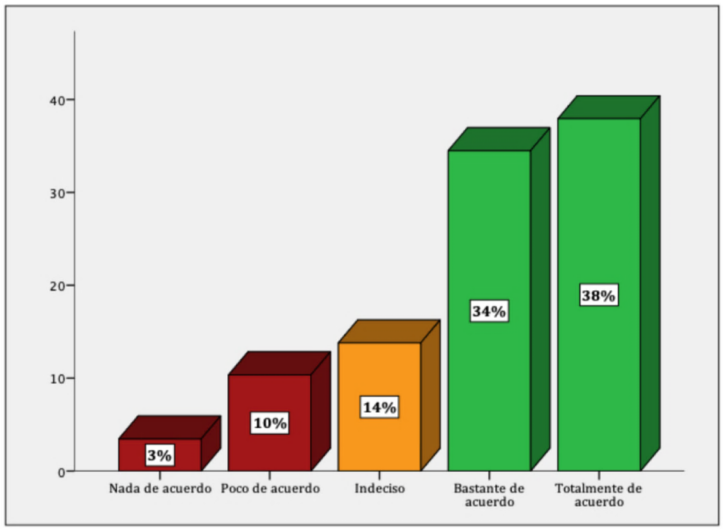
- *Seguirán estables o aumentando los de destino porque, en determinados sectores, la contratación de empresas de países con menores costes laborales seguirá siendo económicamente más rentable que contratar en España (64%).*

- *El volumen de desplazamientos de trabajadores con origen o destino a España depende más de otros factores (situación económica, demanda de trabajos especializados y necesidades puntuales de determinados sectores) (73%).*

Por su significación y por ser una cuestión controvertida que ha emergido gracias a la consulta efectuada, conviene observar los resultados y datos estadísticos obtenidos sobre esta última premisa.

GRÁFICO 6 – Resultados finales pregunta número 9; afirmación SQ007

"El volumen de desplazamientos de trabajadores con origen o destino a España depende más de otros factores (situación económica, demanda de trabajos especializados y necesidades puntuales de determinados sectores)."



OPCIÓN	FREC.	TOTAL	SUMA
Nada de acuerdo	1	3 %	13%
Poco de acuerdo	3	10 %	
Indeciso	4	14 %	14%
Bastante de acuerdo	10	34 %	73%
Totalmente de acuerdo	11	38 %	
TOTAL	**29**	**100%**	**100%**

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS	VALOR
Media	3,93
Mediana	4
Moda	5
Desviación estándar	1,13

Fuente – Elaboración propia a partir de los resultados del estudio *Delphi* (ronda 3)

Como puede advertirse, los participantes muestran acuerdo por consenso en sus respuestas a esta afirmación, lo que refrenda la proposición planteada por haber sido los valores con mayor grado de afinidad las opciones bastante de acuerdo y totalmente de acuerdo. La desviación estándar (1,13) indica, no obstante, que el panel no ha tenido una opinión unánime sobre estos dos valores, pues los participantes del ámbito de la abogacía han optado por las opciones poco o nada de acuerdo o por la opción indecisión.

Para cerrar este apartado y de conformidad con los resultados obtenidos en la consulta, destacamos los siguientes puntos conclusivos en relación con las modificaciones incorporadas en la Directiva 96/71/CE y sus posibles efectos sobre el número de desplazamientos transnacionales con origen o con destino a territorio español. Primero, no resulta esperable que como consecuencia de la transposición de la nueva Directiva (UE) 2018/957 se reduzcan los

desplazamientos con origen en España. Segundo, puede que sigan estabilizados o se incrementen los de destino porque las alteraciones introducidas no impiden que, a través de la contratación de prestaciones de servicios transnacionales y el desplazamiento de trabajadores desde Estados con costes socio-salariales más bajos, se obtengan ventajas competitivas. Tercero, son otros factores tales como la adaptación de las empresas al contexto económico[68], la situación de sectores intensivos en factor trabajo, las posibilidades de expansión supranacional y la demanda de determinadas prestaciones de servicios especializados los que, en mayor medida, tienen más incidencia en el incremento o descenso del volumen de movimientos laborales de trabajadores desplazados con origen o con destino a España.

3.2.3. ¿Recursos suficientes para dar cumplimiento a las nuevas obligaciones?

En la Directiva 96/71/CE revisada en 2018 se han establecido nuevas obligaciones que para su efectiva materialización deben ser aseguradas, garantizadas y/o tuteladas por los Estados miembros. Destacamos algunas de ellas; por ejemplo, la imposición contenida en el nuevo artículo 3.1 *bis* por la que se deben garantizar a los trabajadores desplazados en su territorio, sobre la base de la igualdad de trato, todas las condiciones de trabajo[69] cuando se superen los 12 o, en su caso, 18 meses de estancia en el Estado de destino de la prestación de servicios. O, la 'nueva' responsabilidad en materia de cooperación a escala de la Unión por la que, junto a la obligación de responder a las peticiones de información en relación con el desplazamiento, tendrán que abordarse los casos de abuso manifiesto, de actividades presuntamente ilegales, de trabajo no declarado, así como de trabajo autónomo ficticio[70].

Junto a estas nuevas imposiciones los Estados deberán asimismo, primero, ser responsables (país de origen y país de destino) de la vigilancia, control y ejecución de las obligaciones contenidas tanto en esta norma como en la Directiva 2014/67/UE; segundo, establecer un régimen de sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas y tomar las medidas necesarias para garantizar su puesta en marcha y, tercero, velar por que los trabajadores desplazados se beneficien de la legislación y las prácticas aplicables que correspondan (Estado de origen o de destino) cuando, tras una evaluación global, se compruebe que una empresa está creando, de manera fraudulenta, la impresión de que la situación de un trabajador entra en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/71/CE.

En definitiva, las autoridades u organismos competentes de los Estados miembros a los que, en virtud de su legislación nacional, competa la vigilancia de las condiciones laborales de los trabajadores desplazados, van a tener nuevas e importantes competencias siendo responsables en la supervisión, el control y la ejecución de las obligaciones en materia de desplazamiento transnacional de trabajadores. En este escenario, la pregunta que surge inmediatamente es:

---

[68] Por ejemplo, el impacto de la crisis financiera de 2008 provocó durante el periodo 2010-2014 un incremento de los desplazamientos transnacionales con origen en España como forma de responder a la caída de la demanda interna. España ha pasado de ser un país receptor a un país exportador de trabajadores desplazados. Durante los años siguientes, la tendencia ha sido la misma; en el año 2018 se enviaron desde España a otro país de la UE el doble de trabajadores de los que se recibieron. *Cfs.*, respectivamente, VOSS, E., FAIOLI, M., LHERNOULD, J.P., IUDICONE, F., *Posting of Workers Directive – current situation and challenges,* IP/A/EMPL/2016-07, European Union, 2016*,* p. 17 y DE WISPELAERE, F., DE SMEDT, L. y PACOLET, J., *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018… op. cit.*, pp. 27 y 28.

[69] *"(…) que estén establecidas en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo: - por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, o por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación universal o de cualquier otro modo de aplicación, de conformidad con el apartado 8".*

[70] *Cfs.*, artículo 4.2 de la Directiva 96/71/CE revisado por la Directiva (UE) 2018/957… *op. cit.*

¿están las administraciones competentes en España preparadas para cumplir con las nuevas obligaciones impuestas y disponen de recursos materiales y humanos suficientes?

Para disponer de una previsión de efectividad y con el propósito de verificar las hipótesis previas sobre esta cuestión, los participantes tuvieron que responder a la siguiente pregunta: *¿considera que las autoridades laborales y organismos competentes disponen de los medios necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones de contempladas en la nueva Directiva?*

Pues bien, prácticamente todos los expertos han respondido de forma homogénea ante esta pregunta; no obstante, existen opiniones disonantes del criterio más extendido. Algunos entienden que actualmente se dispone de lo esencial y los medios existentes son adecuados para el control coordinado[71]. Ahora bien, lo cierto es que la mayoría de los expertos estima lo contrario argumentando que, siendo la ITSS el órgano principal para supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva, sus recursos resultan insuficientes[72]. En concreto, sostienen que las nuevas obligaciones contempladas son significativas y van a precisar de medios humanos y técnicos específicamente dedicados a la materia. Asimismo, indican que una prueba de la indisponibilidad actual de medios dedicados al control de los desplazamientos por parte de las autoridades y organismos competentes es el no haber puesto en marcha el registro electrónico central para la comunicación de los desplazamientos previsto en el RD-Ley 9/2017 y que, aunque "la Directiva 2014/67/UE ya establecía novedades relativas al control y/o sanción en materia de desplazamientos, a efectos prácticos no ha habido mucho control efectivo y/o sanciones"[73]. Por último, otra parte del panel señala que es previsible que se implementen los medios adecuados a nivel nacional a medio plazo, desempeñando un papel fundamental la institucionalización de mecanismos concretos de coordinación, vigilancia y control a escala de la Unión y la puesta en marcha (con capacidad plena) de la Autoridad Laboral Europea.

De nuevo, pluralidad de opiniones e información útil para la valoración de las modificaciones, en este caso, acerca de las nuevas obligaciones recaídas sobre los Estados y la existencia de medios suficientes en España. En efecto, para adaptar la consulta a la técnica utilizada y, de esta forma, someter al conocimiento grupal tanto las hipótesis previas como las respuestas individuales, se procedió a la labor de integración y categorización de lo expresado, poniendo a disposición del panel, en la segunda ronda, 1 pregunta que requería seleccionar una opción entre las disponibles (*si; no; lo desconozco*) y 5 afirmaciones sobre las que mostrar acuerdo o desacuerdo.

Los participantes, por consenso, consideran que los recursos disponibles en España para dar cumplimiento a las obligaciones de vigilancia, control y ejecución contempladas en la nueva Directiva (y la Directiva de aplicación) no son suficientes. Los resultados obtenidos en la respuesta final del panel (tercera ronda) así lo evidencian, pues un 77% de los expertos respondió de forma negativa a esta cuestión y, tan solo un 10% lo hizo de forma positiva.

En relación con los razonamientos mayoritarios obtenidos, tras la labor de interpretación y concentración de las opiniones más extendidas, se pusieron a disposición, 5 afirmaciones para

[71] Así, respectivamente, experto AL4 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P10) y experto AL1 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P10). *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

[72] En este sentido, entre otros, experto JU1 – Ámbito judicial (respuesta P10); experto AC1 – Ámbito académico (respuesta P10) y experto AC2 – Ámbito académico (respuesta P10), *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

[73] Experto AB2 – Ámbito abogacía (respuesta P10), *Documentación propia extraída del estudio Delphi... op. cit.*

que indicaran su nivel de coincidencia (acuerdo o desacuerdo) respecto al estado actual de las autoridades y organismos competentes en España y sus medios para cumplir con las obligaciones de coordinación, cooperación e intercambio de información destinadas a combatir el fraude y los abusos en materia de desplazamiento transnacional de trabajadores. Sobre las siguientes 2 aseveraciones se obtuvo desacuerdo por mayoría y por consenso:

- *Las herramientas existentes, en especial el sistema de Información del Mercado Interior (IMI), son suficientes para el control coordinado (67%).*
- *Será sencillo cumplir adecuadamente con las obligaciones de coordinación, cooperación, vigilancia y control contenidas en la nueva Directiva y en la Directiva 2014/67/UE (77%).*

Sin embargo, sobre estas 3 afirmaciones, los resultados evidencian acuerdo por consenso:

- *Resultaría imprescindible poner en funcionamiento un registro central de empresas y trabajadores desplazados, así como una página web unificada de información con la participación de los agentes sociales (90%).*
- *Mientras no se ponga en marcha el registro electrónico central previsto en el RD-Ley 9/2017 para la comunicación de los desplazamientos no podrá darse cumplimiento a estas obligaciones (74%).*
- *La falta de coordinación entre las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Trabajo en materia de registro y control de los desplazamientos puede impedir el cumplimiento de las nuevas obligaciones (74%).*

Hay que destacar que la primera de estas premisas es la que presenta el mayor grado de convergencia del panel de expertos de todas las preguntas realizadas. Tanto en esta aseveración como en las dos siguientes, los participantes han tenido una opinión casi unánime, siendo los valores donde se produce mayor grado de afinidad las opciones bastante o totalmente de acuerdo.

Así pues, los datos y resultados grupales obtenidos permiten extraer las siguientes conclusiones de lo analizado en este apartado: en la actualidad no se disponen de los recursos suficientes para dar cumplimiento a las obligaciones de vigilancia, control y ejecución en materia de desplazamiento transnacional de trabajadores establecidas (o introducidas) por la Directiva 96/71/CE revisada. Los expertos así lo estiman, indicando que las herramientas existentes no son suficientes para el control coordinado y que no será sencillo cumplir adecuadamente con las imposiciones establecidas en esta Directiva y en la Directiva 2014/67/UE. De forma consensuada evidencian que resulta indispensable poner en funcionamiento el registro central para la comunicación de los desplazamientos y establecer una coordinación eficaz entre las autoridades y organismos competentes.

3.2.4. Cuestiones más problemáticas de la transposición e implementación

En la última cuestión del estudio desarrollado se formuló una pregunta abierta para que los participantes indicaran cuáles entienden pueden ser los elementos susceptibles de provocar complicaciones y/o comprometer la adecuada transposición de la Directiva (UE) 2018/957 al ordenamiento español.

El análisis de contenido de los razonamientos aportados en la primera ronda ha proporcionado información interesante para el examen cualitativo. Algunos participantes entienden que, desde el punto de vista técnico y salvo en la transposición de la limitación temporal del período máximo de los desplazamientos, no existirán grandes obstáculos en la adaptación del marco legal español a las modificaciones operadas en la Directiva 96/71/CE revisada[74]. Otros, por el contrario, sí observan dificultades, esencialmente, en la implementación práctica de los mecanismos de coordinación, vigilancia y control, así como en el abordaje de las posibles situaciones de abuso donde, reiteran, pueden surgir problemas por la insuficiencia de recursos específicos en las autoridades laborales y por la inexistencia de un registro administrativo de los desplazamientos centralizado e informatizado[75].

Nuevamente, interpretaciones variadas e información relevante que resulta útil exponer a efectos de anticipar conflictos susceptibles de provocar dificultades de transposición y materialización de las nuevas disposiciones en España y, con ellos, impedir el cumplimiento adecuado de lo establecido en la nueva Directiva. Como la metodología *Delphi* requiere preguntas con variables de respuesta cerrada para el tratamiento estadístico de los resultados, se procedió a elaborar una relación de los aspectos problemáticos de la transposición de la Directiva (UE) 2018/957 obtenidos tras la labor de interpretación e integración de las opiniones más significativas y/o extendidas. Con ellas, en la segunda y tercera ronda, se solicitaba que las clasificaran otorgando un 5 al aspecto que consideraran más importante y un 1 al que menos. Posteriormente, las respuestas recibidas fueron concentradas y, a través del cálculo de la media de todos los valores asignados a cada opción, se obtuvieron las siguientes afirmaciones que representan, en opinión del panel, los aspectos más problemáticos de la transposición a España, ordenados de mayor a menor importancia[76]:

- *La insuficiencia de recursos materiales y humanos en las autoridades laborales para implementar las medidas de coordinación, cooperación y control de los desplazamientos (3,70).*
- *La transposición efectiva e implementación de las nuevas obligaciones de control, vigilancia y ejecución contempladas (3,57).*
- *Regular la aplicación de condiciones de trabajo adicionales cuando se superen los 12 o 18 meses de desplazamiento sin restringir la libre prestación de servicios (3,00).*
- *Regular la ponderación o atenuación de las posibles sanciones por incumplimientos cuando no exista información suficiente en el sitio web único nacional (2,52).*
- *Establecer un régimen de sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas al transponer la Directiva (2,41).*

Resulta llamativo y hay que tenerlo en cuenta puesto que, aunque reiterativo, es coherente con lo manifestado en el apartado anterior: los participantes consideran que los elementos que pueden comprometer en mayor medida la transposición y aplicación efectiva en España son la

[74] Así, experto AL2 – Ámbito autoridades laborales (respuesta); experto AL4 – Ámbito autoridades laborales (respuesta P11) y experto AC6 – Ámbito académico (respuesta P11). *Documentación propia extraída del estudio Delphi… op. cit.*

[75] En este sentido lo advierten, específicamente, experto JU2 – Ámbito judicial (respuesta P11), experto AC2 – Ámbito académico (respuesta P11) y experto AC3 – Ámbito académico (respuesta P8 y P10). *Documentación propia extraída del estudio Delphi.. op. cit.*

[76] Entre paréntesis se indica del valor obtenido al calcular la media que ha sido el valor utilizado para jerarquizar las opciones de respuesta que se sometieron a valoración de los participantes.

no disponibilidad de medios suficientes en las autoridades y organismos competentes y la puesta en práctica eficaz de las nuevas medidas de coordinación, vigilancia y ejecución orientadas al control de los desplazamientos. Por otra parte y pese a que los resultados representan la opinión del panel como una sola voz, hay que poner de manifiesto las variaciones producidas en la estimación de su importancia por subgrupos. Estas variaciones se corroboran al comparar las puntuaciones otorgadas por los participantes de los diferentes ámbitos.

Para los expertos del ámbito académico, sindical y de la abogacía, el aspecto más problemático conectado con la transposición e implementación de la nueva Directiva es la carencia de medios suficientes para cumplir con las obligaciones de coordinación, cooperación y control recogidas tanto en esta norma, como en la Directiva 2014/67/UE. También lo es para los expertos del ámbito judicial pero como segunda opción por orden de importancia porque, en su caso, entienden que el elemento más conflictivo puede ser cómo introducir al ordenamiento interno las nuevas obligaciones de vigilancia y ejecución. Para los participantes del subgrupo empresarial, sin embargo, la cuestión más problemática es cómo se va a regular (y garantizar) la aplicación de condiciones laborales (adicionales) a los trabajadores desplazados a España cuando se superen los 12 (o 18) meses de duración total de la prestación de servicios.

4. PREVISIÓN DE EFECTIVIDAD Y RAZONES PARA LA INCERTIDUMBRE

La realización del estudio empírico sintetizado en este documento ha proporcionado respuestas a la hipótesis principal y a las hipótesis secundarias planteadas tras el análisis jurídico de la Directiva (UE) 2018/957. Gracias a la participación colectiva especializada se ha obtenido una comprensión más profunda del problema objeto de análisis y se han verificado, contrastado o ampliado las conclusiones propias recogidas en publicaciones ya referenciadas en este informe. En consecuencia, se dispone de una previsión de efectividad de las nuevas reglas incorporadas en la norma de Derecho de la Unión que regula el desplazamiento transnacional de trabajadores y que son aplicables desde el 30 de julio de 2020.

4.1. Hallazgos fundamentales y previsión de futuro

De los resultados obtenidos puede extraerse un primer dictamen general acerca de la revisión de la Directiva 96/71/CE: a pesar de aclarar aspectos clave, modificar disposiciones para garantizar una mayor protección laboral de los desplazados, ampliar la aplicación de convenios colectivos a todos los sectores donde se producen desplazamientos (no solo a las actividades de la construcción) e incorporar nuevas obligaciones en materia de equiparación de derechos, las nuevas reglas incorporadas (y la matización de otras ya existentes), no resuelven, por sí solas, muchos de los problemas detectados en el desplazamiento transnacional de trabajadores. En concreto, los vinculados con las prácticas de *dumping* social a través del uso de empresas buzón, los derivados de la posible competencia desleal entre empresas de distintos Estados para la prestación de un mismo servicio y aquellos que traen causa de la falta de controles de las situaciones de fraude más allá de las fronteras nacionales, entre otros.

Se ha verificado que, si bien esta reforma se ha presentado como una vía hacía la igualdad de trato entre trabajadores desplazados y los trabajadores del Estado de destino con los que concurren, en realidad las modificaciones sustantivas introducidas no establecen de forma imperativa una equiparación de trato entre ellos. Ahora bien, sí que proporcionan mayores

garantías y derechos, entre otras razones, por la alteración del artículo 3.1, que incorpora la obligación de respetar las condiciones de trabajo recogidas en las normas legales o convencionales de aplicación de los Estados de acogida "sobre la base de la igualdad de trato" y con independencia del sector de actividad de que se trate.

La Directiva (UE) 2018/957 y las alteraciones que incorpora permiten, sin embargo, dotar de mayor seguridad jurídica, fundamentalmente por los siguientes motivos: contempla la no afectación de lo dispuesto en la Directiva sobre desplazamiento al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos a escala nacional; sustituye el término cuantías de salario mínimo por el de remuneración que resulta más claro y omnicomprensivo respecto a la retribución que debe recibir el trabajador desplazado; establece un periodo máximo de 12 (o 18) meses de desplazamiento que, superado, convierte al desplazado en 'trabajador de larga duración', al que se le aplicarán las mismas condiciones de trabajo que a los trabajadores del Estado de acogida y obliga a publicar a los Estados información sobre las condiciones laborales en un sitio *web* nacional que, bien implementado, es susceptible de disipar dudas sobre la aplicación de la normativa del Estado de acogida.

Estas evidencias rechazan parcialmente y matizan una de nuestras hipótesis específicas. En concreto, aquella en la que afirmábamos que el impacto de la nueva norma será limitado y no corrige los principales aspectos que provocan inseguridad jurídica, conflicto de normas y desigualdad de trato. Lo cierto es que tal como se ha visto, algunos de ellos, se han corregido o aclarado.

Los resultados de la consulta evidencian no obstante que, a pesar de que la Directiva revisada obliga a los Estados miembros a garantizar la aplicación de condiciones laborales del Estado de acogida sobre la base de la igualdad de trato, en la práctica, la garantía estará más afectada por lo dispuesto en la Directiva 2014/67/UE y sus normas de transposición. Para lograr una mayor igualdad de trato, la sustitución del concepto cuantías de salario mínimo por el de remuneración y la incorporación de nuevas obligaciones en materia de complementos retributivos se hacía ya imprescindible y pueden resultar efectivas en aquellos países donde se retribuye con las cuantías de salario mínimo a los trabajadores desplazados. Ahora bien, el papel crucial para lograr una equiparación salarial entre trabajadores desplazados y trabajadores del Estado de acogida va a venir condicionado por cómo se incorpore esta exigencia a los distintos países que deberán efectuar una transposición garantista en las disposiciones legales posibilitando, además, la aplicación de otros convenios colectivos que no sean de eficacia universal de conformidad con los artículos 3.1. y 3.8 revisados por la Directiva (UE) 2018/957.

Respecto a este último punto, la investigación permite concluir que se ha perdido una oportunidad de avanzar más decididamente en la igualdad de trato entre trabajadores desplazados y locales en lo referente a las condiciones de trabajo. Más que ampliar las posibilidades de acudir a convenios colectivos como los señalados en el 3.8, se debía haber reconocido en el artículo 3.1 el derecho a aplicar convenios y acuerdos del Estado de acogida sin más, es decir, sin restringir la aplicación de condiciones del país de prestación de servicios a convenios que hayan sido declarados de aplicación universal.

En este sentido, los resultados llevan a concluir que las modificaciones introducidas por la nueva Directiva no son susceptibles de subsanar los problemas detectados en la aplicación práctica de la Directiva 96/71/CE ni son suficientes para garantizar la igualdad de condiciones

entre empresas. Igualmente, se evidencia que la coordinación entre las autoridades y organismos competentes nacionales, junto a la cooperación a escala supranacional, tienen un protagonismo clave para dar efectivo cumplimiento a las nuevas medidas y modificaciones incorporadas que, entre otras, exigen abordar los casos de abuso manifiesto y los casos de actividades presuntamente ilegales. Ahora bien, esta última obligación difícilmente podrá llevarse a efecto sin la materialización de la Autoridad Laboral Europea y sin la dotación necesaria de medios humanos y técnicos a escala nacional.

Hay que poner de relevancia también que las nuevas obligaciones supondrán para las empresas que recurren a esta fórmula de movilidad laboral la asunción de mayores cargas económicas. Como han advertido los participantes de los ámbitos empresarial y de la abogacía, estas pueden desincentivar las prestaciones de servicios transnacionales por la pérdida de ventajas competitivas que pueden hacer más gravoso el desplazamiento de personal entre Estados.

De las principales carencias detectadas, la más relevante a juicio del panel de expertos es que no se ha establecido, de forma imperativa, la igualdad salarial entre trabajadores desplazados y trabajadores del Estado de acogida. Ya se ha señalado en los análisis jurídicos previos efectuados y ha sido verificado gracias a la investigación aplicada sintetizada en este informe: sin el establecimiento preceptivo de una igualdad retributiva en la norma revisada (cuando las condiciones de destino sean más favorables) la consecución de "igual salario por trabajo de igual valor" puede suponer una quimera.

La segunda carencia más importante según la opinión colectiva es que se han dejado muchas cuestiones clave al desarrollo, arbitrio y decisión de los Estados miembros, lo que puede provocar transposiciones dispares y desigual implementación de las nuevas medidas.

<u>TABLA 1</u> – Fortalezas y debilidades de la Directiva 96/71/CE revisada por la (UE) 2018/957

FORTALEZAS	***DEBILIDADES***
No afectará al ejercicio de los derechos fundamentales, incluyendo el derecho de huelga o de emprender acciones colectivas; la Directiva 96/71/CE no podrá ser utilizada para limitar estos derechos.	No incorpora reglas sobre el equilibrio entre libre prestación de servicios y derechos sociales fundamentales. Tendrá un alcance limitado para reorientar la jurisprudencia del cuarteto Laval.
Introduce una mayor protección de los trabajadores desplazados en lo que se refiere a las condiciones mínimas de trabajo a respetar en el Estado de acogida.	No resuelve de forma clara la limitación temporal del desplazamiento y sus consecuencias una vez superado el periodo máximo de 12 o, en su caso, 18 meses.
Proporciona una mayor concreción de cuáles son las condiciones laborales que han de respetarse e inserta dos nuevas en el núcleo imperativo.	El núcleo indisponible de condiciones laborales aplicables a los trabajadores desplazados no contempla todas las materias que regulan una relación laboral.

El concepto remuneración es más claro que el concepto cuantías de salario mínimo. Puede evitar confusiones sobre cómo retribuir a los desplazados	No establece de forma imperativa la igualdad salarial ni hay un reconocimiento expreso de la igualdad de remuneración con los trabajadores locales.
Desincentiva ciertas prácticas empresariales que buscan desplazamientos orientados a la obtención de ventajas competitivas basadas en las diferencias en costes laborales entre países.	No ha fijado claramente los supuestos en los que se considerará que existe fraude por sustitución de trabajadores.
Introduce más seguridad jurídica al aclarar conceptos e incluir límites temporales al desplazamiento.	Dependerá en exceso del desarrollo de las transposiciones y de la habilitación de los instrumentos para garantizar la aplicación efectiva.
Exige más colaboración, más vigilancia y control, así como cooperación entre Estados miembros.	No contempla la creación imperativa de un registro electrónico supranacional de los desplazamientos ni medidas para disponer de datos estadísticos suficientes y precisos a escala europea.

Fuente – Elaboración propia a partir de los resultados cualitativos del estudio *Delphi* elaborado.

Respecto a la hipótesis secundaria encaminada a obtener la opinión de los participantes en relación con la transposición al ordenamiento legal español, la consulta ha matizado y rechazado parcialmente nuestras conclusiones previas. En España, las dificultades para dar cumplimiento a las nuevas obligaciones no se encuentran en la transposición que, aunque se demorará más allá del plazo fijado (entre otros motivos por la crisis sanitaria provocada por la COVID-19), no provocará especiales dificultades de adaptación del ordenamiento interno[77].

Los problemas más bien radican en la aplicación práctica por parte de los actores; fundamentalmente de las empresas desplazantes y de las empresas que reciben desplazados que deben dar cumplimiento, de forma diligente, a la normativa europea y nacional revisada. También de las autoridades laborales que deben habilitar los mecanismos y protocolos para exigir (y facilitar) el cumplimiento de las nuevas obligaciones tanto a los empresarios como a los organismos competentes y, sobre todo, velar por el cumplimiento efectivo de las nuevas reglas dispuestas.

De este modo, los aspectos problemáticos detectados han sido, por este orden: la no disponibilidad de medios suficientes en las autoridades y organismos competentes; la puesta en práctica eficaz de las nuevas medidas de coordinación, vigilancia y ejecución contempladas para el control de los desplazamientos y la regulación de la aplicación de condiciones de trabajo adicionales cuando se superen los 12 o 18 meses de desplazamiento sin restringir u obstaculizar la libre prestación de servicios de las empresas extranjeras que presten servicios en España.

[77] El 23 de febrero de 2020 se presentó por parte del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social una consulta publica previa a la elaboración de un proyecto normativo sobre la transposición de la Directiva (UE) 2018/957, sin embargo, por la situación de emergencia sanitaria y socio-económica provocada por la COVID-19, su desarrollo previsto se vio interrumpido. A fecha de cierre de este informe no se ha hecho público el proyecto normativo por lo que es previsible que no se pueda cumplir con la obligación de transponer la Directiva dentro del plazo previsto en ella (30 de julio de 2020).

Como consecuencia de la modificación de la Directiva 96/71/CE, no resulta esperable que se altere significativamente el número de desplazamientos transnacionales con origen o destino a España. Los participantes han señalado como factores que tienen mayor incidencia en el volumen de desplazamientos, primero, la situación económica, que invita a las empresas españolas durante los periodos recesivos a acudir a la demanda internacional de prestaciones de servicios transnacionales y, segundo, la proximidad geográfica a países que recurren a esta modalidad productiva que conlleva la movilidad laboral de trabajadores.

Respecto a las medidas dispuestas para la vigilancia y supervisión de los desplazamientos, los resultados permiten concluir que, en la actualidad, no se disponen en España de recursos suficientes para dar cumplimiento a las nuevas obligaciones establecidas por la Directiva (UE) 2018/957. El panel de expertos ha determinado por consenso que las herramientas existentes no son suficientes para el control coordinado y que no será sencillo cumplir adecuadamente con las imposiciones impuestas tanto por esta Directiva como por la Directiva 2014/67/UE.

Igualmente se ha advertido acerca de la necesidad indispensable de que se produzca el desarrollo reglamentario del RD-Ley 9/2017, de la puesta en funcionamiento del registro administrativo central para la comunicación electrónica de los desplazamientos y del establecimiento de una coordinación eficaz entre las autoridades laborales y organismos competentes tanto de la administración central como de las Comunidades Autónomas. Sin ellos, una parte importante de los mecanismos y nuevas reglas creadas para evitar abusos y fraudes en el desplazamiento de trabajadores con origen o destino a España no podrán materializarse de forma eficaz.

Esta información permite alertar sobre un elemento clave que debe orientar la reforma legislativa en España y su implementación: la necesidad de valorar y planificar adecuadamente las necesidades de medios humanos, administrativos, técnicos y de ejecución para cumplir con lo dispuesto por la Directiva (UE) 2018/957.

4.2. Razones para la indecisión y dispersión sobre determinadas variables

En esta investigación se han obtenido resultados convergentes en las cuestiones más cruciales sobre las que se estimaba preciso disponer de información para valorar la Directiva (UE) 2018/957, efectuar una previsión de efectividad y conocer la percepción que de ella tienen los colectivos afectados. Sin embargo, en algunas cuestiones y/o variables que han surgido no se ha alcanzado una opinión grupal consensuada. Dos son los motivos que han provocado estos resultados. El primero, la ausencia de claridad de algunas medidas incorporadas o modificadas, que junto con la amplitud otorgada a los Estados para su implementación, generan dudas razonables sobre su efectividad futura. En estas cuestiones, la valoración mayoritaria de los participantes ha sido indecisión.

Este criterio grupal, en cierta medida, coincide con lo manifestado en los análisis previos donde se ya se evidenció que, en muchos aspectos, la revisión de la norma sustantiva sobre desplazamiento transnacional de trabajadores carece de claridad y no consigue por sí sola sentar las bases adecuadas para una correcta interpretación y aplicación por parte los agentes

afectados; también puede llegar a plantear algunos problemas interpretativos para los Estados miembros obligados a transponerla[78].

El segundo motivo para la inexistencia de un criterio unívoco sobre determinadas cuestiones es la heterogeneidad del panel que, como así se decidió en la fase de diseño del estudio empírico, está formado por participantes de diversos colectivos y organizaciones con una visión propia del desplazamiento transnacional de trabajadores y su regulación. Esta particularidad ha provocado que algunas afirmaciones obtenidas del análisis cualitativo hayan sido valoradas de forma dispar (claramente opuesta) en función del ámbito de procedencia. En este sentido, el análisis de los resultados evidencia que la opinión colectiva de los participantes del ámbito empresarial coincide con la del ámbito de la abogacía. Sin embargo, son contrarias a una buena parte de las valoraciones que efectúan los participantes de los ámbitos académico y sindical que muestran comportamientos similares en gran parte de las cuestiones sometidas a consulta.

Esta observación resulta llamativa, aunque hay que reconocerlo, era esperable. En cualquier caso, constituye una prueba de que la revisión legal que trata de solventar determinados conflictos interpretativos en la regulación y aplicación de la norma que configura el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, tiene obstáculos que van más allá de la existencia de un marco jurídico seguro y de la implementación eficaz de medidas de aplicación práctica: la visión particular del fenómeno que tienen los colectivos afectados que va, desde las diferencias respecto a la base jurídica que tiene la norma originaria, hasta la visión opuesta respecto al encaje entre libertades económicas garantizadas por el Derecho de la Unión y determinados derechos laborales colectivos protegidos a escala nacional.

CONSIDERACIONES FINALES

El estudio empírico sintetizado en este informe ha proporcionado respuestas a algunas de las incertidumbres que suscitan las reglas introducidas por la Directiva (UE) 2018/957 que modifica la Directiva 96/71/CE. Los resultados permiten disponer de información útil para complementar los análisis previos, conocer los aspectos más problemáticos de la revisión legal, la percepción que de ella tienen los colectivos afectados y, por último, permite ofrecer una previsión de futuro sobre su efectividad y, también, aunque de forma secundaria, sobre algunas de las dificultades de transposición al ordenamiento interno español. Puede concluirse al respecto que la utilización del método *Delphi* como técnica de análisis en el campo de las ciencias sociales y, más concretamente, en la disciplina jurídica es factible.

En relación con la reforma legal sobre la que ha girado esta investigación, la visión colectiva general es ambivalente. Si bien hay consenso respecto a la necesidad de actualizar la norma que regula el desplazamiento de trabajadores en la UE y existe una opinión positiva generalizada sobre determinadas reglas incorporadas (equiparación salarial, garantías adicionales para los desplazamientos de larga duración y aquellos realizados por ETTs, mayor seguridad jurídica, entre otras), el balance neto acerca de su efectividad es negativo. La reforma no acaba con las desventajas que pueden darse en las condiciones laborales de los trabajadores desplazados al no incluir una previsión de igualdad de trato respecto a las condiciones de trabajo aplicables en el Estado de acogida o lugar de prestación de servicios; no adopta medidas para garantizar la protección de las personas desplazadas en caso de encadenamiento de contratas y subcontratas;

[78] *Vid.*, CONTRERAS HERNÁNDEZ, O., "Redes empresariales y condiciones laborales de los trabajadores.. *op. cit.,* p. 12 y CONTRERAS HERNÁNDEZ, O., "Debilidades y fortalezas de la Directiva (UE) 2018/957.. *op. cit.,* pp. 974-975.

no contempla la creación a escala de la Unión de un sistema de exigencia de responsabilidades por incumplimientos y, sin embargo, confiere un excesivo margen a los Estados para garantizar el cumplimiento de determinadas obligaciones como puede ser la aplicación de otros convenios colectivos distintos a los contemplados, con carácter general, como de aplicación universal; el núcleo mínimo de condiciones del artículo 3.1 se sigue presentando como una lista de máximos que los países deben respetar bajo pena de ser sancionados por restringir la libre prestación de servicios, al igual que las disposiciones que obliguen a respetar todas las condiciones de trabajo del Estado de acogida cuando se supere el plazo máximo de los 12 o, en su caso, 18 meses de desplazamiento.

La investigación y los resultados obtenidos me llevan a considerar que la Directiva (UE) 2018/957 no resulta ser una intervención normativa suficiente para erradicar el *dumping* social, la competencia desleal y los abusos, y tampoco permitirá, por sí sola, equilibrar la pugna entre derechos sociales fundamentales y libertades económicas cuando sean objeto de controversia en supuestos de movilidad intracomunitaria de trabajadores desplazados. Así lo han puesto de manifiesto los expertos que han colaborado en este trabajo.

Es previsible que el desplazamiento transnacional de trabajadores en el marco de una prestación de servicios siga siendo problemático desde la perspectiva de su regulación. Las incertidumbres sobre la eficacia de las nuevas reglas son patentes. Sobre todo, cuando no puede obviarse que una buena parte de las novedades introducidas por el legislador de la Unión dependen del desarrollo transpositivo eficaz y que los problemas en torno al desplazamiento, como son el fraude o la elusión de normas tanto de origen, como de destino, la proliferación de empresas buzón, la elección del régimen legal de conveniencia a través de establecimientos ficticios, el falso desplazamiento, entre otras, precisan de una acción más ambiciosa que difícilmente puede ser materializada solo a través de una modificación legal del Derecho derivado.

A la vista de este análisis puede concluirse que, en relación con la efectividad de la Directiva (UE) 2018/957, se han corregido parte de las disfunciones estructurales que provocaba la Directiva 96/71/CE, pero, al mismo tiempo, se ha sembrado las semillas de futuros conflictos interpretativos y aplicativos con los que, operadores jurídicos y económicos, agentes sociales, Estados miembros, autoridades nacionales competentes, juzgados y tribunales, deberán lidiar.

En fin, permaneceremos atentos y daremos cuenta de los acontecimientos futuros para comprobar si las estimaciones han resultado certeras y han sido útiles en la toma de decisiones en un escenario de incertidumbre sobre la eficacia real de las normas que regulan el desplazamiento de trabajadores en la UE desde julio de 2020.

Hasta entonces, solo queda reiterar el agradecimiento a todas las personas que han participado en esta investigación y que la han hecho posible. Espero que podamos discutir en los próximos años los aciertos y desaciertos de cuanto aquí se dice.

ANEXO - PANEL DE EXPERTOS

	ÁMBITO DEL EXPERTO/A	ENTIDAD / ORGANIZACIÓN	BREVE RESEÑA CURRICULAR
1	**ACADÉMICO**	Universitat de Valencia (UV)	Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Doctora por las universidades de Paris X-Nanterre y VAlencia.
2	**ACADÉMICO**	Universidad Complutense de Madrid (UCM)	Profesor de sociología del trabajo, movilidad y migraciones internacionales. Adscrito a la Facultad de Ciencias económicas y empresariales.
3	**ACADÉMICO**	Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM) Goethe Universitat. Frankfurt am main.	Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Investigador adscrito al *European Centre of Expertise* (ECE).
4	**ACADÉMICO**	Universidad Pública de Navarra (UPNA)	Profesora contratada doctora (acreditada titular) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
5	**ACADÉMICO**	Universidad Pontificia Comillas (ICADE). Universidad Complutense de Madrid (UCM)	Profesora de Derecho del Trabajo y de la SS. Experta de la Red MoveS (*Free Movement and Social Security Coordination*) de la Comisión Europea. Redactora en Lefebvre-El Derecho.
6	**ACADÉMICO**	Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)	Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
7	**ACADÉMICO**	Universidad de Valencia (UV)	Profesor titular de derecho del trabajo y de la Seguridad Social. Árbitro en elecciones sindicales.
8	**ACADÉMICO**	Universidad de León	Catedrático EU (integrado TU) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Magistrado suplente TSJ Asturias. Árbitro de la Comisión de CC. de Castilla y León
9	**ACADÉMICO**	Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM)	Catedrático emérito de Derecho del Trabajo y de la Seguridad social.
10	**ACADÉMICO**	Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM)	Profesora de Derecho del Trabajo e internacionalización de los Derechos laborales y globalización. Doctora en Derecho Europeo por la Universidad de Catania (Italia)
11	**ACADÉMICO**	Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)	Profesor titular de Derecho Internacional Privado. Redactor del Anuario Español de Derecho Internacional Privado.
12	**ACADÉMICO**	Universidad Autónoma de Madrid (UAM) Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITRAMISS).	Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ex Secretaria de Estado de Empleo del Ministerio de Trabajo, Migraciones y SS.
13	**AUTORIDADES LABORALES**	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITRAMISS). Inspección de trabajo y seguridad social (ITSS)	Jefe de la Inspección provincial de Trabajo y Seguridad Social de Valencia.
14	**AUTORIDADES LABORALES**	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITRAMISS).	Jefa de área, Dirección general de Trabajo, Subdirección General de Ordenación Normativa.
15	**AUTORIDADES LABORALES**	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITRAMISS). Inspección de trabajo y seguridad social (ITSS)	Jefe de la inspección provincial de trabajo y seguridad social de Girona
16	**AUTORIDADES LABORALES**	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITRAMISS). Inspección de trabajo y seguridad social (ITSS)	Inspector de Trabajo y Seguridad Social. Moderador del Grupo de Trabajo del Comité Europeo de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (SLIC)

	ÁMBITO DEL EXPERTO/A	ENTIDAD / ORGANIZACIÓN	BREVE RESEÑA CURRICULAR
17	**AUTORIDADES LABORALES**	MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SS. INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL CONSELLO GALEGO DE RELACIÓNS LABORAIS. UNIVERSIDAD DE VIGO	DIRECTORA GENERAL DE TRABAJO. INSPECTORA DE TRABAJO EN EXCEDENCIA. EX PRESIDENTA DEL CONSELLO DE RELACIONS LABORAIS. PROFESORA DE DERECHO DEL TRABAJO.
18	**SINDICAL**	UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT)	RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO CONFEDERAL DE MIGRACIONES
19	**SINDICAL**	COMISIONES OBRERAS (CC.OO.)	COORDINADORA ÁREA DE EUROPA EN LA SECRETARÍA CONFEDERAL DE INTERNACIONAL Y COOPERACIÓN
20	**SINDICAL**	COMISIONES OBRERAS (CC.OO.). CONFEDERACIÓN SINDICAL EUROPEA (CES)	MIEMBRO DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE CC.OO. DE CATALUÑA. PRESIDENTE DEL COMITÉ DE COORDINACIÓN DE LOS CONSEJOS SINDICALES INTERREGIONALES (CSIR) DE LA CES.
21	**SINDICAL**	UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT). UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS	ABOGADA GABINETE TÉCNICO CONFEDERAL. PROFESORA ASOCIADA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
22	**EMPRESARIAL**	ASOCIACIÓN DE AGENCIAS DE EMPLEO Y EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL (ASEMPLEO)	DIRECTOR DEL GABINETE TÉCNICO
23	**EMPRESARIAL**	FREMAP MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 61	RESPONSABLE DE ÁREA SOPORTE, ASISTENCIA INTERNACIONAL.
23	**EMPRESARIAL**	ACCENTURE, ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE MOVILIDAD INTERNACIONAL (FEEX) ASOCIACIÓN DE EXPERTOS EN MOVILIDAD INTERNACIONAL (AIAL).	RESPONSABLE DE EXPATRIACIÓN. VICEPRESIDENTA 2ª. VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO
25	**EMPRESARIAL**	CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES DEL METAL (CONFEMETAL)	DIRECTOR DE RELACIONES LABORALES. MIEMBRO DE LA COMISIÓN NEGOCIADORA DEL CONVENIO COLECTIVO ESTATAL DEL SECTOR DEL METAL. CONSEJERO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES)
26	**JUDICIAL**	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA	MAGISTRADO ESPECIALISTA DEL ORDEN SOCIAL. ABOGADO. DOCTOR EN DERECHO
27	**JUDICIAL**	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA-LA MANCHA. UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA (UCLM)	MAGISTRADO DEL ORDEN SOCIAL. DOCTOR EN DERECHO. PROFESOR ASOCIADO DE DERECHO SOCIAL COMUNITARIO
28	**JUDICIAL**	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA. UNIVERSIDADE DA CORUÑA (UDC)	MAGISTRADO ESPECIALISTA DEL ORDEN SOCIAL. DOCTOR EN DERECHO, GRADUADO SOCIAL. PROFESOR ASOCIADO DE DERECHO PROCESAL
29	**ABOGACÍA**	URIA MENÉNDEZ ABOGADOS. UNIVERSIDAD CEU SAN PABLO. INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	ABOGADO. PROFESOR ASOCIADO. MIEMBRO DEL COMITÉ DE TRABAJADORES DESPLAZADOS DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DEL COMITÉ DE ALTOS RESPONSABLES DE INSPECCIÓN DE TRABAJO. INSPECTOR DE TRABAJO EN EXCEDENCIA
30	**ABOGACÍA**	PRICEWATERHOUSECOOPERS (PWC)	ABOGADO. ASOCIADO SENIOR DEPARTAMENTO LABORAL
31	**ABOGACÍA**	GLOBAL NEOVISA ABOGADOS. CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS (CEF).	ABOGADO EXPERTO EN MOVILIDAD DE PERSONAS. SOCIO DIRECTOR DE GLOBAL NEOVISA. PROFESOR DEL CEF.
32	**ABOGACÍA**	SAGARDOY ABOGADOS. CENTRO DE ESTUDIOS GARRIGUES. UNIVERSIDAD DE NAVARRA	ABOGADO. DOCTOR EN DERECHO. PROFESOR DE DERECHO DEL TRABAJO EN MÁSTER DE DERECHO DE EMPRESA

ANEXO 2 – CUESTIONARIO INICIAL PARA LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

DESPLAZAMIENTO DE TRABAJADORES Y LA DIRECTIVA (UE) 2018/957: ANÁLISIS EMPÍRICO

Gracias por aceptar colaborar en esta investigación. Sus conocimientos y experiencia son importantes para garantizar la utilidad de los resultados. A través de la aplicación del método Delphi, se está realizando un estudio prospectivo de la efectividad de los aspectos normativos modificados en la norma europea que viene a revisar la Directiva 96/71/CE. Para ello, se efectuarán varias rondas de participación on-line. En la primera, se le pide que responda a una serie de preguntas abiertas de forma libre. En las sucesivas rondas, tendrá que expresar su grado de acuerdo o desacuerdo a una serie de afirmaciones cerradas obtenidas del análisis de contenido de las respuestas de la primera ronda.

El panel de expertos del que usted forma parte está constituido por personas del ámbito académico, abogacía, autoridades laborales, empresarial, judicial y sindical. Su colaboración será de gran utilidad para contrastar o rechazar nuestras hipótesis, así como para anticipar los previsibles resultados de la intervención normativa con carácter previo a su transposición.

Sus respuestas serán tratadas de forma colectiva, con un fin académico y serán confidenciales; en caso de transcripción literal de contenidos, se llevará a cabo de forma codificada para garantizar el anonimato.

Muchas gracias por su colaboración; sin ella, esta investigación no sería posible.

- *Este cuestionario está diseñado para ser respondido dentro de la plataforma on-line habilitada al efecto, no obstante, se transcribe esta versión a petición de algunos expertos para facilitar el envío previo, intercambio y respuesta final.*

PERFIL DEL EXPERTO/A

INDIQUE CUAL ES EL ÁMBITO PROFESIONAL DONDE DESEMPEÑA SU ACTIVIDAD

- ☐ **Académico / Universitario**
- ☐ **Autoridades laborales (Ministerio de Trabajo o ITSS)**
- ☐ **Abogacía**
- ☐ **Empresarial / Empresa de Trabajo Temporal**
- ☐ **Judicial**
- ☐ **Sindical**
- ☐ **Otro:** _____

¿CUÁL ES SU PUESTO ACTUAL?

SECCIÓN 1 – LA DIRECTIVA (UE) 2018/957 Y SU EFICACIA

1) EN TÉRMINOS GENERALES ¿CUÁL ES SU OPINIÓN ACERCA DE LA MODIFICACIÓN REALIZADA SOBRE LA DIRECTIVA 96/71/CE?

2) EN EL MARCO DEL DESPLAZAMIENTO TRANSNACIONAL, ¿CREE QUE LAS MODIFICACIONES INCORPORADAS APORTAN MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA A LAS EMPRESAS? ¿POR QUÉ?

3) ¿CÓMO CONSIDERA QUE AFECTARÁ LA DIRECTIVA (UE) 2018/957 AL VOLUMEN DE DESPLAZAMIENTOS TRANSNACIONALES VINCULADOS A LA LIBRE PRESTACION DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR? ¿LOS FOMENTARÁ? ¿LOS DESINCENTIVARÁ?; SI ES POSIBLE, ARGUMENTE SU RESPUESTA POR FAVOR.

4) EL NÚCLEO INDISPONIBLE DE CONDICIONES LABORALES REVISADO POR LA NUEVA DIRECTIVA, ¿CREE QUE GARANTIZA EN EL PAÍS DE ACOGIDA LA IGUALDAD DE TRATO ENTRE TRABAJADORES DESPLAZADOS Y LOCALES EN LO RELATIVO A LAS CONDICIONES DE TRABAJO? ¿POR QUÉ?

Véase nuevo artículo 3.1 Directiva 96/71/CE revisado.

5) ¿CONSIDERA QUE LAS MODIFICACIONES INCORPORADAS SON SUFICIENTES PARA DAR CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE REMUNERACIÓN? ¿POR QUÉ?

6) ¿CÓMO CREE QUE VA A AFECTAR A LA APLICACIÓN DE CONDICIONES DE TRABAJO DEL ESTADO DE ACOGIDA LA NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 3.8 QUE, ENTRE OTRAS MODIFICACIONES, AÑADE AL PÁRRAFO SEGUNDO LA EXPRESIÓN "A FALTA DE", LA EXPRESIÓN "O ADEMÁS DE"?

Véase nuevo artículo 3.8 Directiva 96/71/CE revisado.

7) EN SU OPINIÓN, ¿CUÁLES SON LAS CARENCIAS / DEBILIDADES DE LA NUEVA DIRECTIVA?

SECCIÓN 2 – LA DIRECTIVA (UE) 2018/957, SU TRANSPOSICIÓN Y APLICACIÓN EN ESPAÑA

8) EN RELACIÓN CON LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2018/957 A ESPAÑA, ¿CUÁLES CONSIDERA QUE PUEDEN SER LAS DIFICULTADES QUE IMPIDAN LOGRAR LA IGUALDAD SALARIAL ENTRE TRABAJADORES LOCALES Y DESPLAZADOS?

9) ¿CREE QUE LAS MODIFICACIONES INCORPORADAS POR LA NUEVA DIRECTIVA AFECTARÁN AL NÚMERO DE DESPLAZAMIENTOS TRANSNACIONALES CON ORIGEN EN ESPAÑA? ¿Y CON DESTINO A ESPAÑA? ¿POR QUÉ?

10) ¿CONSIDERA QUE LAS AUTORIDADES LABORALES Y ORGANISMOS COMPETENTES DISPONEN DE LOS MEDIOS NECESARIOS PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES CONTEMPLADAS EN LA NUEVA DIRECTIVA? POR FAVOR, SI ES POSIBLE, ARGUMENTE SU RESPUESTA.

Véase nuevo artículo 5 de la Directiva 96/71/CE revisado.

11) PARA CERRAR EL CUESTIONARIO, EN SU OPINIÓN, ¿CUÁLES CREE USTED QUE SON LOS ELEMENTOS MÁS PROBLEMÁTICOS EN RELACIÓN CON LA TRANSPOSICIÓN Y EJECUCIÓN EN ESPAÑA DE LA NUEVA DIRECTIVA?

ANEXO 3 – INFORME DE RESULTADOS CUANTITATIVOS DEL PANEL Y RONDA 3

DESPLAZAMIENTO DE TRABAJADORES Y LA DIRECTIVA (UE) 2018/957: ANÁLISIS EMPÍRICO

Este informe ha sido elaborado para proporcionar feedback al panel de expertos que participa en el estudio Delphi elaborado por Óscar Contreras Hernández con la finalidad de efectuar una previsión de efectividad de la Directiva (UE) 2018/957. Se transcribe información del número final de participantes, su ámbito profesional y se proporciona un avance de los resultados estadísticos de la opinión grupal sobre los ítems sometidos a conocimiento y valoración.

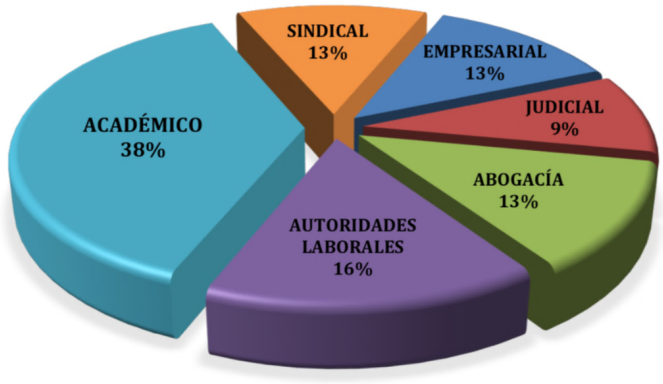
Se ha llevado a cabo un análisis cuantitativo de la distribución de las respuestas, fundamentalmente el cálculo de la tendencia central a través del porcentaje, la media, la moda y la desviación estándar. En las preguntas de valoración con escala Likert, se ha considerado la existencia de acuerdo o desacuerdo por consenso cuando la suma de dos valores contiguos supera el 70%; por mayoría, cuando la suma de dos valores contiguos supera el 50% e indecisión o dispersión cuando no hay convergencia en las opiniones. En las preguntas tipo ranking (7 y 11), los ítems se han organizado según las opciones consideradas de mayor importancia por los participantes.

En esta fase, se le invita a sondear la opinión colectiva y tiene la posibilidad de modificar sus valoraciones expresadas en la ronda anterior. Para ello debe acceder a la plataforma habilitada al efecto a través del enlace enviado anteriormente o puede ponerlo en nuestro conocimiento y procederemos a modificarlas según sus indicaciones. En otro caso, se considerarán válidas sus respuestas expresadas en la ronda 2 (adjuntas al informe de resultados que aquí se le presenta).

Muchas gracias por su colaboración; sin ella, esta investigación no sería posible

CONFORMACIÓN FINAL DEL PANEL DE EXPERTOS:

PÉRFIL/ÁMBITO	NÚMERO
ACADÉMICO	12
AUT. LABORALES	5
SINDICAL	4
EMPRESARIAL	4
ABOGACÍA	4
JUDICIAL	3
TOTAL	32



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos creada al efecto con el software *Lime Survey y SPSS 24*

SECCIÓN 1 – LA DIRECTIVA (UE) 2018/957 Y SU EFECTIVIDAD

1) PREMISAS GENERALES acerca de la Directiva (UE) 2018/957 que modifica la Directiva 96/71/CE:	RESULTADO COLECTIVO RONDA 3
Permite avanzar en la dimensión social en la UE	DISPERSIÓN Opción más votada: 4 - *Bastante de acuerdo*
Reorienta la interpretación inducida por las sentencias del TJUE en los asuntos Laval, Rüffert, y Comisión/Luxemburgo	DISPERSIÓN Opción más votada: 4 - *Bastante de acuerdo*
Corrige algunos problemas creados por la regulación jurídica del desplazamiento de trabajadores a nivel de la UE	ACUERDO POR MAYORÍA (59%)
Las modificaciones incorporadas son suficientes para dar cumplimiento al principio de "igual salario por un mismo trabajo en un mismo lugar"	DISPERSIÓN: Bipolaridad en las respuestas
Sigue haciendo prevalecer las libertades económicas y derechos de las empresas sobre la igualdad entre trabajadores	ACUERDO POR MAYORÍA (59%)
La intervención realizada sobre la Directiva originaria resulta insuficiente para garantizar los objetivos que persigue	ACUERDO POR MAYORÍA (55%)
Es una apuesta muy proteccionista	DESACUERDO POR MAYORÍA (58%)
Subsana las deficiencias observadas en la aplicación práctica de la Directiva 96/71/CE	INDECISIÓN Opción más votada: 3
Establece reglas para armonizar más adecuadamente la libre prestación de servicios con los derechos de los trabajadores desplazados	DISPERSIÓN Opción más votada: 4 - *Bastante de acuerdo*

1.1) ¿En qué medida las modificaciones incorporadas pueden CORREGIR los siguientes PROBLEMAS detectados en el desplazamiento transnacional de trabajadores?

Prácticas de dumping social a través del uso de empresas buzón	POCO
Competencia desleal entre empresas de distintos Estados miembros para la prestación de un mismo servicio	SENSIBLEMENTE
Existencia de Empresas de Trabajo Temporal fraudulentas	POCO
Aplicación de la legislación y/o convenios colectivos del país de acogida respecto de las condiciones de trabajo	BASTANTE
Desplazamiento de trabajadores por cuenta ajena que son enviados como falsos trabajadores por cuenta propia	SENSIBLEMENTE

2) En el marco del desplazamiento transnacional de trabajadores, consecuencia de la libre prestación de servicios, ¿cree que las modificaciones incorporadas aportan mayor SEGURIDAD JURÍDICA a las empresas?

- ▩ Si **(66% - MAYORÍA)**
- ☐ No **(25%)**
- ☐ La seguridad jurídica no es un aspecto que se vea especialmente afectado por la Directiva 2018/957 **(9%)**

3) Sobre el posible EFECTO de la Directiva (UE) 2018/957 en el desplazamiento transnacional de trabajadores vinculado a la libre prestación de servicios en el mercado interior:	RESULTADO COLECTIVO RONDA 3
LO FOMENTARÁ porque introducen reglas más claras sobre el disfrute de la libre prestación de servicios y los derechos de los trabajadores desplazados	DESACUERDO POR MAYORÍA (55%)
LO DESINCENTIVARÁ porque limita la ventaja competitiva de la expatriación de trabajadores desde países con bajos costes laborales	DISPERSIÓN Opción más votada: 2 - *Poco de acuerdo*
NO ESTÁ CLARO como afectarán al desplazamiento transnacional porque dependerán de la adaptación de los marcos legales nacionales a las alteraciones introducidas	DISPERSIÓN Opción más votada: 4 – *Bastante de acuerdo*

4) En relación con el ESTATUTO MÍNIMO DE CONDICIONES DE TRABAJO revisado y su APLICACIÓN SOBRE LA BASE DE LA IGUALDAD DE TRATO:	RESULTADO COLECTIVO RONDA 3
La introducción de mayor detalle regulador de los mínimos a respetar garantiza mayor igualdad de trato respecto de las condiciones de trabajo	ACUERDO POR MAYORÍA (68%)
En principio, la garantía de igualdad de ciertas condiciones de trabajo existe, pero su aplicación generará nuevos problemas que impidan la protección equitativa	ACUERDO POR MAYORÍA (68%)
La garantía de las mismas condiciones de trabajo sobre la base de la igualdad de trato dependerá más de la efectividad de la Directiva 2014/67/UE, sus normas de transposición y el control de los desplazamientos	ACUERDO POR MAYORÍA (75%)
Las modificaciones NO garantizan las mismas condiciones sobre la base de la igualdad de trato ni entre empresas nacionales y desplazantes, ni entre trabajadores desplazados y locales; el art. 3.1 revisado no contempla todas las condiciones laborales	INDECISIÓN Opción más votada: 3
Hay materias que NO están contempladas dentro del núcleo mínimo de protección: no habrá igualdad de trato entre trabajadores desplazados y locales	DISPERSIÓN Opción más votada: 4 - *Bastante de acuerdo*

5) ¿Las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2018/957 son suficientes para dar cumplimiento al principio de IGUALDAD DE REMUNERACIÓN entre trabajadores desplazados y trabajadores de país de acogida?

- ☐ Si **(25%)**
- ☒ No **(72% - CONSENSO)**
- ☐ La igualdad de remuneración no es un aspecto que se vea especialmente afectado por la Directiva (UE) 2018/957 **(3%)**

5.1) Sobre la posible EQUIPARACIÓN SALARIAL entre trabajadores desplazados y trabajadores locales derivada de las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2018/957:	RESULTADO COLECTIVO RONDA 3
La sustitución del concepto cuantías de salario mínimo por el de remuneración es determinante e implica una igualdad de trato básica en lo que concierne a las condiciones salariales	ACUERDO POR MAYORÍA (58%)
La ampliación y mejora de las condiciones de trabajo de las personas desplazadas garantiza en gran medida el cumplimiento del principio de igualdad de remuneración	DISPERSIÓN Opción más votada: 4 - *Bastante de acuerdo*
El efectivo cumplimiento estará en función del desarrollo de las transposiciones en relación con el término remuneración	ACUERDO POR CONSENSO (84%)
Hubiera sido necesario incorporar un reconocimiento expreso de la igualdad salarial para lograr la equiparación	ACUERDO POR MAYORÍA (61%)
La igualdad salarial dependerá de su exigencia legal en los ordenamientos nacionales o de la existencia de convenios colectivos de aplicación universal	ACUERDO POR CONSENSO (81%)

6) ¿Cómo afectará a la APLICACIÓN DE CONDICIONES DEL ESTADO DE ACOGIDA, la nueva redacción del artículo 3.8, que añade a la expresión "*a falta de*", *la expresión "o además de" ?:*	RESULTADO COLECTIVO RONDA 3
La efectividad de está modificación precisará de voluntad política porque su incorporación al ordenamiento interno es potestad de los Estados miembros	ACUERDO POR CONSENSO (71%)
Esta modificación constituye un cambio significativo en la aplicación de las condiciones de trabajo del Estado de acogida	INDECISIÓN Opción más votada: 3
Posibilitará la aplicación de convenios colectivos contemplados en el artículo 3.8, con independencia de la existencia o no, de un sistema de declaración de aplicación universal de convenios en el país receptor	ACUERDO POR CONSENSO (73%)
La redacción del artículo 3.8 revisado no es clara y la efectividad dependerá, en su caso, de su desarrollo transpositivo	ACUERDO POR MAYORÍA (67%)
Esta reforma amplía las posibilidades de aplicación de otros convenios colectivos a los que, hasta ahora, solo se podía acudir en defecto de convenio colectivo de aplicación universal	ACUERDO POR CONSENSO (83%)

7) CARENCIAS de la Directiva (UE) 2018/957 ordenadas de mayor a menor importancia según la opinión colectiva mayoritaria del panel de expertos:

No establece de forma imperativa la igualdad salarial ni hay un reconocimiento expreso de la igualdad de remuneración	**5 MAYOR IMPORTANCIA**
Deja demasiados elementos al arbitrio de los Estados miembros y al desarrollo de sus transposiciones	**4**
No se aplica al sector del transporte internacional por carretera hasta la aprobación de un acto legislativo que modifique la Directiva 2006/22/CE	**3**
No resuelve de forma clara la limitación temporal del desplazamiento y sus consecuencias una vez superado el periodo máximo de 12 o, en su caso, 18 meses	**2**
Sigue vinculando la aplicación de condiciones de trabajo del Estado receptor, principalmente, a la existencia de convenios colectivos de carácter universal	**1 MENOR IMPORTANCIA**

SECCIÓN 2 – LA DIRECTIVA (UE) 2018/957, SU TRANSPOSICIÓN Y APLICACIÓN EN ESPAÑA

8) En relación con la transposición al ordenamiento jurídico español y las DIFICULTADES que pueden IMPEDIR LA IGUALDAD SALARIAL entre trabajadores desplazados y locales:

	RESULTADO COLECTIVO RONDA 3
La legislación española adaptará la Directiva sin dificultades para dar cumplimiento al principio de igual salario, por un mismo trabajo en el mismo lugar	**INDECISIÓN Opción más votada: 3**
La existencia de un sistema de aplicación general de convenios colectivos permitirá aplicar las condiciones de trabajo a las personas desplazadas a España en condiciones de igualdad	**ACUERDO POR MAYORÍA (55%)**
La transposición de la Directiva NO supondrá un gran cambio de las disposiciones contenidas en la legislación española	**ACUERDO POR CONSENSO (82%)**
La posibilidad de clasificación de los trabajadores desplazados en grupos profesionales permitirá eludir el principio de igualdad de remuneración	**DISPERSIÓN Pluralidad en las respuestas**
La falta de claridad de la Directiva (UE) 2018/957 respecto a la equiparación salarial impedirá el cumplimiento pleno en la igualdad retributiva entre trabajadores desplazados y trabajadores locales	**DISPERSIÓN Pluralidad en las respuestas**
Cuando las condiciones de trabajo se fijen por convenio de empresa y no exista convenio de sector aplicable no se podrá cumplir con el principio de igual salario, por un mismo trabajo en el mismo lugar	**ACUERDO POR MAYORÍA (62%)**

9) Sobre el posible EFECTO de la Directiva (UE) 2018/957 en el NÚMERO DE DESPLAZAMIENTOS con origen o destino a España:

	RESULTADO COLECTIVO RONDA 3
Las modificaciones NO afectarán al volumen de desplazamientos transnacionales de trabajadores en España	**DISPERSIÓN Opción más votada: 4 – Bastante de acuerdo**
Se reducirá el número de desplazamientos con origen en España por los mayores costes que deberán asumir las empresas que las harán menos competitivas, especialmente cuando se desplazan a países con mayores costes laborales	**DISPERSIÓN Opción más votada: 2 – *Poco de acuerdo***
Seguirán estables o aumentando los de destino porque, en determinados sectores, la contratación de empresas de países con menores costes laborales seguirá siendo económicamente más rentable que contratar en España	**ACUERDO POR MAYORÍA (64%)**
El volumen de desplazamientos de trabajadores con origen o destino a España depende más de otros factores (situación económica, demanda de trabajos especializados y necesidades puntuales de determinados sectores)	**ACUERDO POR CONSENSO (73%)**

10) ¿Considera que las autoridades laborales y organismos competentes disponen de RECURSOS SUFICIENTES para dar CUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES DE VIGILANCIA, CONTROL Y EJECUCIÓN contempladas en la nueva Directiva?

- ☐ Si **(10%)**
- ▩ No **(77% - CONSENSO)**
- ☐ Lo desconozco / sin respuesta **(13%)**

10.1) En relación con las AUTORIDADES y ORGANISMOS COMPETENTES y los MEDIOS SUFICIENTES para cumplir con las obligaciones de coordinación, cooperación e intercambio de información destinadas a combatir el fraude y los abusos:	**RESULTADO COLECTIVO RONDA 3**
Las herramientas existentes, en especial el sistema de Información del Mercado Interior (IMI), son suficientes para el control coordinado	**DESACUERDO POR MAYORÍA (67%)**
Será sencillo cumplir adecuadamente con las obligaciones de coordinación, cooperación, vigilancia y control contenidas en la nueva Directiva y en la Directiva 2014/67/UE	**DESACUERDO POR CONSENSO (77%)**
Resultaría imprescindible poner en funcionamiento un registro central de empresas y trabajadores desplazados, así como una página web unificada de información con la participación de los agentes sociales	**ACUERDO POR CONSENSO (90%)**
Mientras no se ponga en marcha el registro electrónico central previsto en el RD-Ley 9/2017 para la comunicación de los desplazamientos no podrá darse cumplimiento a estas obligaciones	**ACUERDO POR CONSENSO (74%)**
La falta de coordinación entre las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Trabajo en materia de registro y control de los desplazamientos puede impedir el cumplimiento de las nuevas obligaciones	**ACUERDO POR CONSENSO (74%)**

11) ASPECTOS más PROBLEMÁTICOS de la TRANSPOSICIÓN Y EJECUCIÓN EN ESPAÑA de la Directiva (UE) 2018/957 ordenados de mayor a menor importancia según la opinión colectiva mayoritaria del panel de expertos:

La insuficiencia de recursos materiales y humanos en las autoridades laborales para implementar las medidas de coordinación, cooperación y control de los desplazamientos	**5 MAYOR IMPORTANCIA**
La transposición efectiva e implementación de las nuevas obligaciones de control, vigilancia y ejecución contempladas	**4**
Regular la aplicación de condiciones de trabajo adicionales cuando se superen los 12 o 18 meses de desplazamiento sin restringir la libre prestación de servicios	**3**
Establecer un régimen de sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas al transponer la Directiva	**2**
Regular la ponderación o atenuación de las posibles sanciones por incumplimientos cuando no exista información suficiente en el sitio web único nacional	**1 MENOR IMPORTANCIA**