

DICTÁMENES

COMITÉ DE LAS REGIONES

102º PLENO DE LOS DÍAS 3 Y 4 DE JULIO DE 2013

Dictamen del Comité de las Regiones — Trabajadores fronterizos — Balance de la situación tras veinte años de mercado interior: problemas y perspectivas

(2013/C 280/03)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- subraya la falta de datos estadísticos fiables sobre los «trabajadores fronterizos».
- insiste en que se modifique el artículo 5 de la Directiva sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores en el marco de la libre circulación de los trabajadores (COM(2014) 236), a fin de que los Estados miembros también puedan designar estructuras transregionales para el fomento, el análisis, la supervisión y el apoyo en el ámbito de la igualdad de trato de todos los trabajadores o los miembros de sus familias.
- destaca que las oficinas nacionales de coordinación EURES (que se crearán a partir de 2015) deberían cooperar estrecha y sistemáticamente con los entes locales y regionales;
- además, llama la atención sobre el papel fundamental de los órganos transregionales que ofrecen asesoramiento y experiencia
- lamenta que la ausencia de coordinación en cuanto a las normas relativas al sueldo mínimo entraña el riesgo, especialmente en las regiones fronterizas, tanto de subcontratación en sectores y servicios que necesitan mucha mano de obra como de dumping social

Ponente

Karl-Heinz LAMBERTZ (BE/PSE), Ministro presidente de la Comunidad Germanófona de Bélgica

Documento de referencia**I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS****EL COMITÉ DE LAS REGIONES*****La movilidad transfronteriza de los trabajadores y sus implicaciones para la Estrategia Europa 2020***

1. recuerda que la Estrategia Europa 2020 destaca que la movilidad tiene efectos positivos en la integración del mercado laboral europeo y mejora la adaptabilidad y la empleabilidad de los trabajadores de la UE;

2. observa que la paradójica escasez de mano de obra en determinados sectores en los que hay una elevada tasa de desempleo de larga duración, que afecta especialmente a los trabajadores poco cualificados, requiere más flexibilidad y movilidad en las regiones fronterizas europeas;

3. destaca que la movilidad brinda la oportunidad de mejorar las competencias y los conocimientos y de adquirir nuevas experiencias, especialmente a los jóvenes. En consecuencia, respalda con firmeza las iniciativas de la Comisión Europea centradas en los jóvenes como, por ejemplo, la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, que incluye la Garantía Juvenil, adoptada en marzo de 2013, la iniciativa emblemática «Juventud en movimiento» o el proyecto piloto «Tu primer trabajo EURES»;

4. destaca la dimensión social de la movilidad de los trabajadores y su contribución a la promoción de un crecimiento sostenible e integrador;

5. acoge favorablemente la decisión de la Comisión Europea de modernizar y mejorar la red EURES para la movilidad de los solicitantes de empleo, que puede ayudar a incrementar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros. Esta reforma también debería contribuir a facilitar la movilidad en las regiones fronterizas, donde se pueden observar los mayores flujos de movilidad, y reforzar aún más las redes EURES-T existentes.

La movilidad transfronteriza de los trabajadores tras veinte años de mercado interior

6. observa que, desde la aprobación del primer dictamen del Comité de las Regiones en materia de trabajadores fronterizos el 29 de septiembre de 2004, han aparecido nuevos retos aunque también oportunidades en relación con la movilidad de los trabajadores;

7. acoge favorablemente la propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores en el marco de la libre circulación de los trabajadores (COM(2013)236), cuyo objetivo es garantizar el cumplimiento del Reglamento (UE) n° 492/2011 de 5 de abril de 2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. Considera que la peculiaridad jurídica de proponer una directiva para garantizar el cumplimiento de un reglamento que, en principio, tiene de por sí un efecto directo revela la magnitud de los retos jurídicos

y administrativos que persisten en la legislación y la administración nacionales en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores. Insiste en que se modifique el artículo 5 de la Directiva a fin de que los Estados miembros también puedan designar estructuras transregionales para el fomento, el análisis, la supervisión y el apoyo en el ámbito de la igualdad de trato de todos los trabajadores o los miembros de sus familias. Asimismo, solicita que el CDR se incluya entre los destinatarios del informe sobre la transposición de esta directiva (artículo 10);

8. acoge favorablemente la aprobación del Reglamento (UE) n° 492/2011 de 5 de abril de 2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, que codifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y refuerza los derechos de los trabajadores móviles garantizando el cumplimiento de la legislación existente;

9. reconoce los efectos positivos del Reglamento (CE) n° 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y el Reglamento (CE) n° 987/2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n° 883/2004, modificados por última vez por el Reglamento (UE) n° 465/2012, que simplificaron y modernizaron la legislación de la Unión;

10. respalda la iniciativa de la Comisión Europea para proteger mejor los derechos de los trabajadores desplazados, que representan un grupo de trabajadores considerable en algunas regiones transfronterizas. La directiva propuesta sobre la aplicación de la Directiva 96/71/CE puede contribuir a reducir las limitaciones existentes en la aplicación y mejorar la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas. Sin embargo, recuerda su dictamen de 29 de noviembre de 2012 en el que el CDR:

— considera que, para luchar de manera eficaz contra el *dumping* social y el fraude, se necesitan más iniciativas y acciones bien enfocadas;

— lamenta que las cuestiones de fondo suscitadas por la jurisprudencia, en particular las relativas a la ampliación de los convenios colectivos, la ampliación del «núcleo duro» de las disposiciones aplicables, la aplicación de las disposiciones del país de acogida cuando sean más favorables y el respeto de los derechos sociales fundamentales, como el derecho de huelga, no se aborden en la directiva propuesta;

— propone que se refuerce la responsabilidad solidaria del empleador y del subcontratante mediante la introducción de una disposición destinada a limitar el número de niveles de subcontratación;

11. recuerda que más de un tercio de los ciudadanos de la UE vive en regiones transfronterizas, donde cruzar la frontera de camino a una actividad de ocio, un acto cultural o el lugar de trabajo forma parte de la vida cotidiana. En consecuencia, los obstáculos jurídicos y prácticos a la movilidad son especialmente serios en estas regiones;

12. subraya la falta de datos estadísticos fiables sobre los «trabajadores fronterizos», que el Reglamento (CEE) n° 1408/71 define como «todo trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia que ejerza su actividad profesional en el territorio de un Estado miembro y resida en el territorio de otro Estado miembro, al que regresa en principio cada día o al menos una vez por semana». Según el «Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries» (Informe científico sobre la movilidad de los trabajadores fronterizos en el seno de los países de la Europa de los Veintisiete, el EEE y la AELC) elaborado por la Comisión Europea en 2009, el número de trabajadores fronterizos en la UE (incluidos los del EEE y la AELC) en 2006/2007 ascendía a alrededor de 780 000. Para los países de la UE-15, el EEE y la AELC el número total de trabajadores fronterizos aumentó un 26 % entre 2000 y 2006/2007;

13. observa que la mayoría de flujos de desplazamiento transfronterizos se encuentran en el noroeste de Europa y la parte meridional de Escandinavia. En algunas regiones fronterizas de las nuevas fronteras interiores (por ejemplo entre Estonia y Finlandia o Hungría y Austria) el grado de movilidad transfronteriza de trabajadores también es considerable. En 2012, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas publicó un informe detallado que analizaba el grado de movilidad transfronteriza de los trabajadores en distintas zonas y precisaba las necesidades de información y servicios de los trabajadores fronterizos;

14. afirma que la incidencia de las ampliaciones de la UE en 2004 y 2007 en la movilidad laboral entre las «antiguas» fronteras exteriores ha sido moderada. Los trabajadores procedentes de los «nuevos» Estados miembros representan menos del 15 % de los trabajadores fronterizos de la UE. Sin embargo, las solicitudes de información sobre oportunidades y condiciones laborales en los países vecinos han aumentado significativamente entre las «antiguas» fronteras exteriores, especialmente tras la supresión en mayo de 2011 de todas las restricciones en materia de mercado laboral aún en vigor, excepto las que afectan a Bulgaria y Rumanía;

15. comparte con la Comisión la opinión ⁽¹⁾ de que el número de trabajadores móviles en Europa es demasiado bajo para alcanzar un verdadero mercado laboral europeo. En efecto, según la Encuesta sobre la población activa de la UE de 2011, solo el 3,1 % de los ciudadanos europeos en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) vivía en un Estado miembro de la UE distinto del suyo. El Comité de las Regiones considera que el número de trabajadores fronterizos podría ser mayor, especialmente si los ciudadanos pudieran recibir información y apoyo individual de mayor calidad y más fiable. En concreto, los sindicatos podrían contribuir a este apoyo, por ejemplo, defendiendo a los trabajadores en contexto multinacional. Estos objetivos también se debería reflejar en las consultas sobre las prioridades para los programas de financiación europeos 2014-2020. La Comisión también insta de manera explícita a los Estados miembros a que garanticen una financiación suficiente para las prioridades EURES;

⁽¹⁾ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hacia una recuperación generadora de empleo» (COM(2012) 173 final).

Los obstáculos a la movilidad y los retos a los que se enfrentan los trabajadores móviles

16. acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión Europea puesta en marcha en 2012 para examinar las medidas fiscales para los trabajadores fronterizos. Los obstáculos fiscales siguen siendo la principal fuente de problemas para los trabajadores fronterizos, que siguen teniendo problemas a la hora de obtener beneficios, exenciones y deducciones fiscales que obtendrían si no tuvieran el estatus de trabajadores fronterizos;

17. percibe la complejidad de las normas que coordinan los sistemas de seguridad social como un reto importante. Es casi imposible reducir los problemas derivados de las diferencias entre los sistemas de seguridad social en la UE, ya que las normas jurídicas y administrativas nacionales cambian continuamente y generan nuevas dificultades. En consecuencia, el acceso a información fiable y actualizada frecuentemente y a servicios de asesoría se debería mejorar más. Como la situación de los trabajadores fronterizos difiere enormemente de las situaciones habituales, deberían tener acceso a información individualizada. Los servicios electrónicos también son un instrumento importante, pero no pueden sustituir a los servicios personalizados;

18. afirma que a menudo existen dudas sobre cómo interpretar y aplicar los fundamentos jurídicos existentes. En consecuencia, hay problemas que a menudo solo suceden por no existir un acuerdo general entre las autoridades públicas sobre la aplicación de la legislación correspondiente;

19. es consciente de que los obstáculos culturales, como un conocimiento insuficiente del idioma, no se pueden superar a corto plazo. Sin embargo, una enseñanza de idiomas más específica podría ayudar a cambiar la actitud hacia la movilidad laboral. Asimismo, el establecimiento de mecanismos que fomenten la realización de prácticas de formación profesional, tanto en estudiantes como en trabajadores, es clave para promover la flexibilidad y la movilidad en las regiones fronterizas europeas;

20. señala que la falta de reconocimiento de las cualificaciones profesionales sigue siendo un obstáculo a la libre circulación de trabajadores. Para facilitar la movilidad de los trabajadores, en diciembre de 2011 la Comisión Europea aprobó una propuesta para modernizar la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, que introdujo la tarjeta profesional europea y facilita el acceso a la información. Sin embargo, especialmente las profesiones reguladas siguen siendo una dificultad, ya que para su ejercicio son necesarias unas cualificaciones profesionales concretas según la legislación nacional. En tales casos, los procedimientos de reconocimiento pueden ser complejos y diferir enormemente de un Estado miembro a otro;

21. teme que a partir de 2015 sea menos prioritario para EURES ofrecer asesoramiento a trabajadores y solicitantes de empleo, pues a partir de entonces se centrará principalmente en ofrecer servicios de adecuación de la oferta y la demanda de empleo para los trabajadores en vez de en ofrecer asesoramiento en materia de seguridad social, fiscalidad, remuneración y condiciones laborales. Sin embargo, el Comité quiere destacar que el

asesoramiento tanto a trabajadores como a solicitantes de empleo debería fortalecerse, por ejemplo, reforzando los puntos de información transfronterizos para trabajadores y solicitantes de empleo y ofreciendo a los interlocutores sociales más posibilidades en lo referente a cómo asesorar a los trabajadores fronterizos;

22. lamenta que la ausencia de coordinación en cuanto a las normas relativas al sueldo mínimo entraña el riesgo, especialmente en las regiones fronterizas, tanto de subcontratación en sectores y servicios que necesitan mucha mano de obra como de dumping social. En consecuencia, el Comité solicita que se lleve a cabo una coordinación del sueldo mínimo a nivel europeo respetando las condiciones del mercado laboral y el papel de los interlocutores sociales;

23. observa que las diferencias de salario o niveles fiscales pueden ser un incentivo para que las empresas en regiones fronterizas se trasladen al país vecino. La consecuencia para los trabajadores es que involuntariamente pasan a ser trabajadores fronterizos;

24. espera que las reformas encaminadas a conseguir una unión bancaria de la Unión Europea aborden la fragmentación de los mercados de capital, que constituye un importante obstáculo para alcanzar unas condiciones de competencia equitativas para que las pymes tengan acceso al capital en las regiones fronterizas;

25. observa que las diferencias en los niveles salariales entre los «nuevos» y los «antiguos» Estados miembros de la UE a veces llevan a la introducción del *dumping* salarial y a condiciones laborales inadecuadas. Esto crea problemas específicos a los servicios de asesoramiento de las antiguas fronteras exteriores. El Comité recomienda a la Comisión Europea que vele por que los trabajadores fronterizos procedentes de Estados con un menor nivel salarial no sean discriminados en Estados con un mayor nivel salarial;

Facilitar la movilidad transfronteriza de los trabajadores

26. recuerda que el nivel de movilidad transfronteriza de los trabajadores depende de distintos factores. Las diferencias salariales y las mejores oportunidades laborales son elementos determinantes. Las redes de transporte público regionales y transfronterizas bien desarrolladas y un buen conocimiento del idioma del país vecino también son factores importantes que facilitan la movilidad transfronteriza de los trabajadores;

27. destaca que las oficinas nacionales de coordinación EURES (que se crearán a partir de 2015) deberían cooperar estrecha y sistemáticamente con los entes locales y regionales;

28. cree que la cooperación transfronteriza sistemática entre los entes locales y regionales es una condición importante para llamar la atención de los organismos nacionales hacia la cuestión de los obstáculos a la movilidad y los intentos de superarlos;

29. destaca el valor añadido de los servicios de información y asesoramiento disponibles para los trabajadores fronterizos en las regiones fronterizas y transfronterizas europeas. Existen más de 35 puntos de información a nivel regional y local que proporcionan asesoramiento e información personalizados a los

trabajadores fronterizos. Sus conocimientos y experiencia deben usarse a nivel europeo y nacional a la vez que se trabaja por solucionar los problemas;

30. reconoce los esfuerzos de las regiones fronterizas europeas por facilitar la movilidad transfronteriza de los trabajadores a la vez que se buscan soluciones a los obstáculos a la movilidad. Se han publicado varios informes que analizan detalladamente los problemas y retos de los trabajadores fronterizos en regiones transfronterizas concretas (por ejemplo el informe sobre los obstáculos a la movilidad en las regiones Galicia/Norte de Portugal o la región Sønderjylland-Schleswig). Además, llama la atención sobre el papel fundamental de los órganos transregionales que ofrecen asesoramiento y experiencia, como el grupo operativo sobre trabajadores fronterizos de la euroregión SaarLorLux, que coopera con los socios transnacionales sociales y económicos y con los responsables políticos a nivel europeo y nacional. El Comité respalda cualquier esfuerzo realizado para garantizar la continuidad de estos órganos;

31. cree que el instrumento jurídico de la Unión, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), ofrece nuevas posibilidades para promover y facilitar la movilidad de trabajadores en la UE. Teniendo en cuenta que las AECT normalmente contratan trabajadores procedentes de más de un Estado miembro, su experiencia de los obstáculos jurídicos y prácticos a la movilidad podría utilizarse a la hora de buscar soluciones prácticas;

32. reconoce el compromiso de los servicios electrónicos SOLVIT y «Tu Europa – Asesoramiento», que ayudan a los ciudadanos y las empresas europeos a entender y defender sus derechos en la UE. Anualmente SOLVIT recibe más de 1 300 consultas. Este número podría aumentar si los ciudadanos y las empresas de la UE lo conocieran más; en consecuencia, exhorta a los Estados miembros, así como a los entes locales y regionales, a que den a conocer los centros SOLVIT, especialmente entre las pymes, y aumenten su personal para que puedan tratar las consultas más rápidamente;

Recomendaciones del Comité de las Regiones

33. destaca que las redes de asesoramiento (por ejemplo EURES-T, redes de expertos de euroregiones) y los puntos de información existentes para los trabajadores fronterizos proporcionan un servicio único y un fuerte respaldo a los esfuerzos de la Comisión Europea por aumentar la movilidad de los trabajadores en la UE. En consecuencia, los servicios de asesoramiento transfronterizos que facilitan la movilidad, especialmente los ofrecidos por los entes locales y regionales y los interlocutores sociales, deberían considerarse una tarea europea y recibir el respaldo financiero necesario;

34. solicita a la Comisión Europea que supervise periódicamente la aplicación de la legislación de la Unión en materia de libre circulación de trabajadores, no discriminación y la coordinación de los sistemas de seguridad social en los Estados miembros de la UE, y contribuya de manera activa a una mejor protección de los derechos sociales de los trabajadores de la UE, haciendo también responsables a todos los Estados miembros para que intensifiquen los controles destinados a luchar contra el trabajo no declarado. También deberían recopilarse periódicamente datos cuantitativos y cualitativos en materia de movilidad de los trabajadores de la UE para responder mejor a los nuevos cambios y retos;

35. reconoce la importancia del papel que desempeñan los entes locales y regionales en la promoción de la movilidad de los trabajadores. La UE debería utilizar su experiencia y sus conocimientos prácticos y elaborar, en asociación con ellos, planteamientos conjuntos que faciliten la movilidad geográfica y ayuden a crear un verdadero mercado laboral europeo;

36. respalda la idea de la supervisión transfronteriza del mercado laboral y la recopilación de datos estadísticos fiables a nivel regional o local. La disponibilidad de datos adecuados es importante para preparar estrategias de mercado laboral integradas e intervenciones políticas que respondan a las tendencias actuales;

37. cree que el diálogo político a nivel europeo, nacional y regional o local, así como el diálogo con organizaciones que

reúnan a trabajadores y empresarios, es indispensable para superar los retos que aparecen constantemente, como los cambios en la estructura demográfica o la falta de mano de obra cualificada;

38. propone poner en marcha una plataforma a nivel europeo que identifique los problemas a los que se enfrentan los trabajadores fronterizos y formule recomendaciones para resolverlos. La plataforma garantizaría el intercambio de conocimientos, el uso de posibles sinergias y respaldaría el diálogo con los organismos políticos y administrativos encargados;

39. sugiere que se elabore un compendio de los obstáculos y los problemas a la movilidad más urgentes que incluya posibles maneras de solucionarlos y que se actualice periódicamente.

Bruselas, 3 de julio de 2013.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
