



Final Report



INFORME FINAL

Los siguientes autores han colaborado en la elaboración de este informe:

Aleksandra Kaydzhyska, Giuseppe Perretti (AEIP); Barbara De Micheli, Sofia Gualandi (FGB Srl Sb); Catarina Sales Oliveira, Joana Marques, Susana Villas-Boas, Luisa Veloso (CIES – ISCTE); Bianca Maria Baron, Giovanni Carapella, Gazmend Llanaj, Feliciano Iudicone (CNCE); Marta Hevia Fano (FLC Asturias); Lisa Dornberger, Dana Schäfer (Soka Bau); Jakub Kus (ZZ Budowlani).

El informe ha sido editado por: Feliciano Iudicone (CNCE - Italy)

Manuscrito completado en: Diciembre de 2022

Más información sobre el proyecto EMECs en: emecs-project.eu



Este informe se ha elaborado para el proyecto EMECs (VS/2020/0497), financiado en el marco de la convocatoria de propuestas VP/2020/007 de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. Las opiniones aquí expresadas reflejan únicamente el punto de vista de los autores. La Comisión Europea no se responsabiliza del uso que pueda hacerse de la información que contiene.

Índice

Introducción.....	1
El consorcio.....	4
La pandemia y el desplazamiento de trabajadores: medidas de emergencia y principales obstáculos.....	7
La pandemia y el uso de herramientas digitales para mejorar las actividades de vigilancia y control: Conclusiones del EMEcs.....	24
Una visión para después de la pandemia: el Kit de Herramientas de la UE del EMEcs.....	30
Conclusión.....	35
Anexo 1 - Enlaces a los informes del proyecto EMEcs.....	38



Introducción

Este informe se ha elaborado en el marco del proyecto “Entorno del Mercado Europeo en el Sector de la Construcción - Mejora de la Libre Circulación de los Trabajadores Desplazados en la UE” (EMECs), cofinanciado por la Comisión Europea, y aborda las repercusiones de la pandemia COVID-19 en la movilidad, las condiciones laborales y la protección social de los trabajadores desplazados en el sector de la construcción.

Mediante actividades de investigación y aprendizaje mutuo, el proyecto pretende presentar propuestas y recomendaciones para prestar un mejor apoyo a los trabajadores desplazados en caso de futuras pandemias.

En concreto, el proyecto examinó en primer lugar la información contextual mediante seis informes de país, referidos a los países objeto de la acción, a saber, Alemania, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía y España.

A partir de un cuestionario común, **los informes de país** describen las medidas que restringen la libre circulación de trabajadores y la producción; el impacto real de la pandemia en el desplazamiento según las cifras y pruebas disponibles; los problemas a los que se enfrentan las empresas participantes en el desplazamiento y los trabajadores desplazados; y la evidencia de brotes de COVID-19 en las obras de construcción.

Los resultados se resumieron y compararon en el **Informe de la UE**, incluyendo también un apartado sobre las medidas pertinentes a escala de la UE para coordinar las restricciones relativos a los viajes.

El **Manual de la UE** explora las respuestas a la pandemia adoptadas en el ámbito de la salud y la seguridad en el sector de la construcción, la difusión de información, la protección social de los trabajadores desplazados, así como los cambios relacionados con la pandemia que afectan a la formación profesional en el sector de la construcción en todos los países considerados. El texto combina la información general con ejemplos y asuntos de gran interés para los trabajadores desplazados, que a su vez pueden servir de fundamento para unas recomendaciones.

Además, se dedicó una fase específica a analizar cómo las actividades de control y cumplimiento pueden beneficiarse de las nuevas herramientas, especialmente ante si-

tuaciones, como las vividas durante la pandemia de COVID-19, en las que los controles deben ser rápidos, las irregularidades deben evitarse en la medida de lo posible y las inspecciones físicas son más difíciles de realizar.

Para ello, el proyecto EMEcs: (i) evaluó un conjunto de herramientas digitales capaces de mejorar el control de las condiciones de trabajo por parte de las autoridades públicas o de las propias empresas, y (ii) examinó el contenido de una muestra de anuncios de empleo, con el fin de determinar posibles enfoques para prevenir irregularidades en los procesos de contratación. Los socios también debían poner a prueba el contacto directo con las empresas remitentes aprovechando el artículo 9, apartado 1, letra f), de la Directiva de Ejecución 2014/67/UE, que implica la posible designación de una persona de contacto para los interlocutores sociales en la declaración preliminar de desplazamiento.

Lamentablemente, a pesar de la cooperación con los sindicatos tanto dentro como fuera de la agrupación del proyecto, esta subtarea no pudo llevarse a cabo. Los sindicatos confirmaron no disponer de datos, bien porque las disposiciones no se habían aplicado en el país, bien porque las autoridades públicas no les concedieron acceso a la información disponible en los correspondientes informes.

Los informes y los resultados provisionales del proyecto se han elaborado combinando actividades de investigación documental y sobre el terreno, incluidos dos grupos focales (el primero tuvo lugar en Verona el 12 de noviembre de 2021; el segundo, en línea el 12 de mayo de 2022,) y varios actos públicos (tres talleres en línea celebrados entre octubre y diciembre de 2022, dos seminarios de aprendizaje mutuo en Wiesbaden el 21 de julio de 2022 y en Bolonia el 21 de octubre de 2022, y una conferencia final en línea celebrada el 16 de diciembre de 2022). El proyecto también contó con 51 entrevistas a autoridades públicas, interlocutores sociales, empresas y otras partes interesadas de los países involucrados. Se han dedicado tres entrevistas a aspectos de relevancia Comunitaria relativos a la movilidad de los trabajadores desplazados, los límites de su protección social y a los próximos avances digitales en el marco de la coordinación de los sistemas de seguridad social. Las organizaciones participantes fueron la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la red Iniciativa de Movilidad Laboral (que reúne a expertos y partes interesadas en el tema de la movilidad transfronteriza de los trabajadores) y el Instituto Nacional de la Seguridad Social italiano (INPS), que actualmente dirige el proyecto piloto de la Tarjeta Europea de la Seguridad Social.

Por último, el **Kit de Herramientas de la UE** del proyecto resumía los conocimientos de los informes y actividades de proyectos anteriores para ofrecer una lista de recomendaciones políticas sobre los distintos temas tratados, así como un proyecto de protocolo de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) que sirviera de base en caso de futuras emergencias similares.

Este **Informe Final** resume los resultados del proyecto y muestra el camino recorrido desde el inicio de la acción hasta la elaboración de las recomendaciones.

La disponibilidad de este documento en todas las lenguas del proyecto tiene también por objeto difundir un resumen de las conclusiones entre un amplio público en todos los países involucrados.

En el Anexo figura la lista completa de los informes del proyecto a los que se hace referencia en el texto, donde los lectores pueden encontrar información detallada y la descripción completa de las medidas y herramientas mencionados.

El consorcio

El proyecto EMEcs fue ejecutado por un consorcio compuesto por siete organizaciones de Bélgica, Alemania, Italia, Polonia, Portugal y España, con el apoyo voluntario de una organización asociada de Rumanía. El éxito de la ejecución del proyecto también fue posible gracias a los servicios de investigación prestados por Eastern Marketing Insights (EMI), que llevó a cabo actividades a escala nacional dirigidas a Rumanía en calidad de subcontratista.

A continuación, se ofrece una breve descripción de los miembros del consorcio.

Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE) (Italia) - Coordinador

El Comité Nacional Paritario para los Fondos Sectoriales de los Trabajadores de la Construcción (CNCE) es una organización creada y gestionada conjuntamente por los sindicatos italianos y las organizaciones patronales del sector de la construcción.

En virtud de los convenios colectivos sectoriales, la CNCE se encarga de la coordinación y el seguimiento de las 113 cajas de previsión de los trabajadores de la construcción (*Casse Edili*) activas en toda Italia a nivel local, así como de las actividades de cooperación institucional a nivel nacional e internacional.

La actividad principal de Casse Edili es hacer de intermediario de una parte del salario de los trabajadores de la construcción, recibiendo las cotizaciones de los empresarios destinadas al pago de las vacaciones, de la paga extraordinaria y de otras prestaciones.

Asociación Europea de Instituciones Paritarias (AEIP) (Bélgica) - Socio

La Asociación Europea de Instituciones Paritarias (AEIP) es una organización con sede en Bruselas que representa a las instituciones que garantizan los ingresos y la protección social de los trabajadores. Fueron creadas y son gestionadas conjuntamente por organizaciones patronales y sindicatos en el marco de convenios colectivos en 11 Estados miembros de la UE. En particular, la AEIP se ocupa -a través de grupos de trabajo específicos- de los sistemas de jubilación coordinados de la UE, los fondos de pensio-

nes, los seguros complementarios de asistencia sanitaria, los fondos de prestaciones por desempleo, los fondos de vacaciones pagadas, y la salud y seguridad en el trabajo.

SOKA BAU (Alemania) - Socio

SOKA BAU es una institución paritaria creada por los interlocutores sociales de la industria alemana de la construcción *Zentralverband Deutsches Baugewerbe* y *Hauptverband der Deutschen Bauindustrie* (organizaciones patronales) e *IG Bauen-Agrar-Umwelt* (sindicato). SOKA BAU reúne dos instituciones bajo un mismo techo: *Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft* (Régimen de vacaciones pagadas y de formación profesional de la industria alemana de la construcción, ULAK) y *Zusatzversorgungskasse der Bauwirtschaft* (Fondo de pensiones de la industria alemana de la construcción, ZVK). Juntas, estas instituciones garantizan los derechos de vacaciones de los trabajadores nacionales y desplazados, gestionan el fondo de pensiones y cofinancian la formación profesional de los trabajadores y las empresas del sector de la construcción.

Fondazione Giacomo Brodolini (FGB) (Italia) - Socio

La Fondazione Giacomo Brodolini srl SB (FGB) es un centro privado de investigación que desarrolla, aplica y difunde el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas basadas en datos empíricos a todos los niveles de gobernanza. Las condiciones laborales, las relaciones industriales, la igualdad de género, los derechos fundamentales y la innovación social son algunos de sus principales ámbitos de actividad.

Związek Zawodowy Budowlani (Polonia) - Socio

El sindicato Budowlani agrupa a más de 10.000 trabajadores de toda Polonia y representa a trabajadores de la construcción y de materiales de construcción, cooperativistas de vivienda, trabajadores forestales, trabajadores dedicados a la protección del medio ambiente, carpinteros, trabajadores de la industria del mueble y otros. Budowlani, fundado hace más de 125 años, es el sucesor legal de muchos sindicatos que en su día desarrollaron su actividad en los sectores que abarca. Sus miembros participan activamente en más de 260 organizaciones de base a escala empresarial o territorial en 14 Distritos.

Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE - IUL) (Portugal) - Socio

El Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE-IUL), fundado en 1972, es una de las primeras universidades modernas de Portugal dedicado principalmente al estudio de las dinám-

icas laborales y sociales en el cambiante mundo del trabajo. La Universidad participa activamente en proyectos de colaboración, redes y asociaciones en todo el mundo, incluida una serie de programas educativos, de formación e investigación respaldados por la Unión Europea. ISCTE-IUL participa en el proyecto a través de su Centro de Investigación y Estudios Sociológicos (CIES-ISCTE).

Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias (FLC Asturias) (España) - Socio

La Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias (FLC Asturias) es una institución paritaria creada en 1988 por los interlocutores sociales de la construcción asturiana. En la actualidad, está gestionada por la *Confederación Asturiana de la Construcción - ASPROCON*, por parte de la patronal, y los sindicatos *CC.OO. Construcción y Servicios de Asturias* y la *Federación de Industria, Construcción y Agro de la UGT (UGT FICA) de Asturias*. Su principal objetivo es la prestación de servicios de interés general para el sector de la construcción asturiana, como la mejora de la cualificación de sus profesionales a través de la formación profesional, la promoción de la seguridad y salud en el trabajo, el apoyo al crecimiento del empleo a través de servicios de intermediación laboral, y la articulación de diversas prestaciones y ayudas de protección social para trabajadores y empresas.

Casa Socială a Constructorilor (CASOC) (Rumanía) - Organización asociada

La Casa Social de los Constructores (CASOC) se crea en virtud de la Ley rumana nº 215/1997. Es una institución paritaria gestionada conjuntamente por los interlocutores sociales del sector de la construcción con representación a nivel sectorial. La CASOC apoya la estabilidad de los ingresos de los trabajadores del sector de la construcción y de la fabricación de materiales mediante subsidios y prestaciones financiados a través de la contribución de los empresarios y empleados del sector y de los beneficiarios de las obras de construcción.

La pandemia y el desplazamiento de trabajadores: medidas de emergencia y principales obstáculos

La nueva normalidad en la pandemia: protección sanitaria y restricciones a la movilidad

La pandemia ha puesto patas arriba ideas y creencias que se daban por sentadas, obligando poco a poco a los gobiernos de la mayoría de los Estados miembros de la UE a restringir los viajes y las reuniones como antídoto para reducir el alcance de la infección en un momento en que los equipos de protección, como las mascarillas, se agotaban rápidamente, los conocimientos sobre el virus eran escasos y los servicios sanitarios no estaban preparados para hacer frente al aumento de pacientes en las unidades de cuidados intensivos, sobre todo cuando éstas se encontraban debilitadas tras décadas de políticas de austeridad.

Como se explica en los informes de país del proyecto y en el informe de la UE, a partir de marzo de 2020 se decretaron **estados de emergencia** en todos los países participantes, lo que permitió a los gobiernos actuar con rapidez y al margen de las prerrogativas habituales para hacer frente a la pandemia.

La **restricción de los desplazamientos internacionales** fue una de las primeras medidas de emergencia, aunque con enfoques ligeramente diferentes.

Por ejemplo, mientras que los gobiernos restringieron significativamente el tráfico aéreo y, en algunos casos, reintrodujeron los controles fronterizos, Portugal aplicó restricciones similares con excepciones dirigidas a los trabajadores transfronterizos y a las personas procedentes de países con grandes comunidades portuguesas, como el Reino Unido, Estados Unidos, Venezuela, Canadá y Sudáfrica. Entre otros, el objetivo era facilitar el regreso a casa de las personas que habían perdido su empleo a causa de la pandemia.

En general, las restricciones iban seguidas de un periodo de **cuarentena a la llegada de 14 días**, salvo algunas excepciones. Por ejemplo, Italia excluyó del impuesto a los trabajadores transfronterizos y a los que entraban por periodos breves, Polonia eximió a

los trabajadores desplazados o que se desplazaban desde países fronterizos, Alemania salvaguardó a los que se “desplazaban a diario” y a los camioneros.

Las particularidades de los trabajadores desplazados fueron objeto de la Comunicación de la Comisión Europea de 30 de marzo de 2020, destinada a coordinar las restricciones al ejercicio de la libre circulación de trabajadores durante el brote de COVID-19¹, pero apenas tuvieron cabida en la formulación de políticas a escala nacional, probablemente debido a las dificultades de cotejar las posibles excepciones con un conjunto indefinido de países. La Comunicación instaba a establecer procedimientos específicos rápidos y sin trabas para la circulación transfronteriza de trabajadores de ocupaciones críticas, también para trabajadores fronterizos o desplazados, y para los trabajadores temporeros, especialmente en la agricultura. Se incluyó una lista de ocupaciones consideradas críticas, entre las que figuran algunas relacionadas con la construcción, como “Profesionales de la ingeniería, como técnicos energéticos, ingenieros y técnicos en ingeniería eléctrica”, “Personas que trabajan en infraestructuras críticas o esenciales” y “Profesionales de la ciencia y la ingeniería (incluidos los técnicos de depuradoras de agua)”.

El confinamiento y el sector de la construcción

A diferencia de otros sectores, no se detuvo la actividad de la construcción.

En Alemania, en marzo de 2020, el Ministerio Federal del Interior, para la Construcción y Asuntos Internos (BMI) publicó una guía para la contratación durante la crisis de la COVID-19. Tras consultar a las principales asociaciones del sector, la guía animaba a licitar y planificar proyectos de construcción federales, al tiempo que reclamaba cláusulas que permitieran prorrogar los plazos en caso de interrupciones causadas por la COVID-19.

En Rumanía, el Ministro de Fondos Europeos y el Ministro de Transportes, Infraestructuras y Comunicaciones redactaron una carta abierta dirigida a los proyectos de infraestructuras, a los beneficiarios y a los constructores implicados en estos proyectos. En esta carta, el Gobierno reafirmaba su apoyo a los proyectos de infraestructuras mediante financiación europea y abogaba por la ejecución de los trabajos.

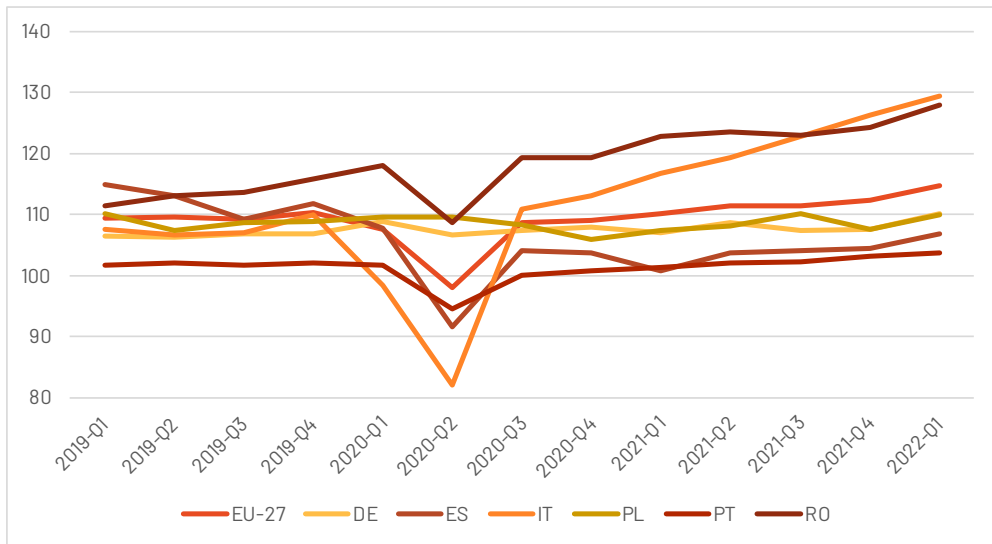
Italia y España representan una excepción entre los países contemplados. Italia impuso la paralización de las obras entre el 23 de marzo de 2020 y el 3 de mayo de 2020, mientras que en España el paro tuvo lugar entre el 30 de marzo de 2020 y el 12 de abril de 2020. Posteriormente, el Gobierno español sólo prohibió determinadas actividades relacionadas con los edificios existentes hasta el 25 de mayo de 2020. En ambos países se eximió de la prohibición a las obras de ingeniería civil, aunque la excepción se limitó más

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

en España a las obras de abastecimiento, depuración, conducción y saneamiento de aguas. España también permitía otros trabajos de construcción, como las tareas esenciales para el mantenimiento y la seguridad de los edificios y la adecuada prestación de servicios públicos por parte de las empresas contratistas de obras públicas.

Sin embargo, según los datos de Eurostat, la pandemia parece haber afectado a las horas trabajadas en todos los países contemplados, posiblemente también por el miedo al virus, la escasez de materiales y las restricciones a la entrada de trabajadores desplazados e inmigrantes, como se señala en los informes de Alemania y Polonia.

Figura 1. Horas trabajadas en la construcción (2015=100)



Fuente: Eurostat, Estadísticas coyunturales de las empresas

La pandemia y las directrices de la UE sobre restricciones a la circulación transfronteriza

Adelantándose a la evolución de los datos y al mejor conocimiento de la pandemia, las instituciones de la UE coordinaron las restricciones adoptando un **enfoque basado en las zonas de riesgo**. Mediante la Recomendación (UE) 2020/1475², adoptada el 13 de octubre de 2020, se introdujeron diferentes códigos de colores para identificar las zonas sobre la base de indicadores epidemiológicos acordados, al tiempo que se prestaba “especial atención a las particularidades de las regiones transfronterizas, a las regiones ultraperiféricas, a los enclaves y las zonas geográficamente aisladas”.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020H1475>.

El Consejo de la UE pidió a los Estados miembros que limitaran las posibles restricciones a la entrada desde zonas de riesgo, permitiendo la entrada con una cuarentena de 14 días o una prueba COVID-19 negativa, posiblemente a la llegada. Debían mantenerse las excepciones a la cuarentena para los trabajadores que desempeñaran ocupaciones críticas, junto con otras categorías, como los pasajeros en tránsito o las personas que viajaran por motivos familiares o profesionales urgentes. En febrero de 2021, se introdujo otra excepción para descartar o reducir los requisitos de pruebas o cuarentena para las personas que viven en regiones fronterizas y que cruzan la frontera a diario o con frecuencia³. Por último, tras la introducción de las vacunas y la adopción de normas comunes para la expedición de un certificado digital COVID en la UE que certifique un resultado negativo en la prueba de la COVID-19, la vacunación o la superación de la enfermedad, la Recomendación (UE) 2022/107⁴ establece un **planteamiento sobre las restricciones de viaje basado en la situación personal de cada individuo** a partir del 1 de febrero de 2022. Los Estados miembros podrían seguir introduciendo restricciones para las zonas de alto riesgo, previa notificación a la Comisión Europea y a los demás Estados miembros, si es posible con antelación, y justificando las restricciones en función de criterios de necesidad y proporcionalidad. La Recomendación también pedía a los Estados miembros que no exigieran el certificado COVID-19 a las personas que vivieran en regiones fronterizas y cruzaran la frontera a diario o con frecuencia.

El impacto de las restricciones al desplazamiento de trabajadores: una reducción drástica, aunque de corta duración, de los flujos transfronterizos

La evaluación del impacto de las restricciones a la movilidad de los trabajadores desplazados resultó un reto debido a las lagunas e incoherencias entre las dos fuentes posibles, es decir, los datos de los **formularios A1** expedidos en virtud del Reglamento (CE) nº 883/2004 y del Reglamento (CE) nº 987/2009, y los de las **declaraciones preliminares** introducidas a raíz de la Directiva de Ejecución 2014/67/UE. En cuanto a las principales incoherencias derivadas de las características de las fuentes, cabe recordar que los formularios A1 certifican la legislación aplicable a efectos de coordinación de la seguridad social, lo que permite a las empresas confirmar que los trabajadores están correctamente asegurados en el país de origen, pudiendo abarcar más desplazamientos del mismo trabajador o exigirse una vez que el desplazamiento ya ha comenzado, mientras que las declaraciones preliminares deben presentarse antes de cada desplazamiento para informar a las autoridades del país de acogida⁵. Además, y por encima

³ Artículo 19b, introducido por la Recomendación (UE) 2021/119 del Consejo, de 1 de febrero de 2021.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022H0107>.

⁵ Para más detalles sobre las diferencias entre ambas fuentes, véase: De Wispelaere, F., De Smedt, L., and Pacolet, J. (2021), Posting of workers. Collection of data from the prior notification tools. Reference year 2019, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pp. 34-35.

de las diferencias en el concepto de desplazamiento que subyace en las dos fuentes, no siempre se dispone de las estadísticas con el mismo nivel de detalle; por ejemplo, existen varias lagunas en el desglose por sectores.

Por último, la introducción aún reciente de las declaraciones preliminares, la falta de conocimiento de la obligación y las dificultades para hacerla cumplir sugieren una adopción aún limitada de la herramienta, al menos en algunos países.

Un ejemplo lo ofrece el informe de país de Italia, que resume los datos disponibles para reconstruir los flujos de trabajadores desplazados al país. Según la tabla siguiente, aunque no se disponía de datos de los formularios A1 a nivel sectorial, el número global de desplazamientos aparecía reducido a la mitad en las declaraciones preliminares de desplazamiento en comparación con el número de los formularios A1, lo que sugiere un importante grado de incumplimiento.

Tabla 1. Número de desplazamientos y de trabajadores desplazados a Italia - comparación de datos

	Formularios PD A1 (sólo empleados)	Declaraciones nacionales		
Periodo	Nº de desplazados	Nº de despla- zados	No. de los trabajadores desplazados	Nº de trabajadores de- splazados (sólo sector de la construcción)
2019	166.078	81.020	31.023	4.413
2020	87.923	34.260	7.694	825
2021(1º Trim.)	N.d.	20.077	13.480	1.458

Elaboración del proyecto EMEcs a partir de los datos de los formularios A1 y las declaraciones nacionales. Ver: CNCE, FGB srl SB(2022), EMEcs Country Report Italy, disponible en: https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEcs_Italy.pdf.

Además, durante el grupo de discusión de Verona el 12 de noviembre de 2021, algunos directores de los *Casse Edili* subrayaron que el número de empleos en el sector de la construcción que se desprende de las declaraciones preliminares es muy superior al número de trabajadores declarados a los fondos, lo que alerta del incumplimiento generalizado de la obligación de registrarse y cotizar a los *Casse Edili* italianos.

Entre las cifras más fiables y completas, los trabajadores de la construcción desplazados al sector alemán de la construcción según las declaraciones nacionales disminuyeron un 4,3% en 2020 (82.351 comparado con 86.014 en 2019), seguido de una recuperación en 2021(83.112).

El informe del país español destaca un descenso de casi el 40% según los formularios A1 emitidos por las autoridades españolas para el desplazamiento de trabajadores, según el artículo 12 del Reglamento CE 883/2004, entre 2019 y 2020, y del 54% según los formularios A1 emitidos para los desplazamientos a España. No obstante, la reducción en el número de trabajadores enviados al extranjero parece más leve si se tiene en cuenta que la proporción de trabajadores enviados para actividades de construcción ha aumentó entre el 2019 y el 2020 del 45% al 60% (la cifra se ha mantenido bastante estable, en cambio, para los trabajadores desplazados a España).

En consonancia con estas cifras, la percepción de la mayoría de las partes interesadas entrevistadas es que **el cierre de las fronteras afectó al desplazamiento de trabajadores**. Así lo confirmaron los entrevistados en el caso alemán, que informaron de dificultades en la frontera con Polonia. El informe de país portugués señala las cuestiones logísticas como un obstáculo importante, que afecta también a la posibilidad de que los trabajadores vuelvan a Portugal o al país de acogida debido a **la falta de opciones viables de transporte**. En el informe de país de Polonia, se mencionan las dificultades a la hora de organizar la llegada y el regreso de los trabajadores desplazados y a la hora de proporcionarles alojamiento durante el tiempo que esperan para volver a casa. Sin embargo, el informe sostiene que estos problemas duraron poco tiempo, sobre todo en el caso de los desplazamientos a países que adaptaron rápidamente los procedimientos de entrada, como Bélgica y Alemania.

También se registraron **largas colas** en las fronteras de Rumanía, sobre todo con Hungría y durante la primera oleada de la pandemia cuando ciudadanos rumanos que vivían o trabajaban en el extranjero regresaban a casa tras la introducción de las primeras restricciones en Italia y en otros países de Europa Occidental y Central.

Definición y ajuste de las medidas de emergencia: un tema importante para los interlocutores sociales

En los Estados miembros de la UE involucrados, los gobiernos consultaron a los interlocutores sociales, lo que contribuyó a reducir las posibles dudas y a ajustar las medidas de emergencia. Por ejemplo, en España, los interlocutores sociales presionaron para que se revisaran las normas sobre ocupación de vehículos, consiguiendo que se permitiera la ocupación por más de una persona, siempre que se garantizara una distancia de seguridad de 1,5 metros y se llevara mascarilla.

A este respecto, y atendiendo también al desarrollo de las actividades de construcción, el diálogo social fue clave para la puesta en marcha de medidas de emergencia dirigidas a la ejecución de obras de construcción, detalladas en **directrices o protocolos de SST** específicos para el sector. En Italia y España, los interlocutores sociales del sector de la construcción participaron en la elaboración de las directrices sectoriales; en Portugal asesoraron a las autoridades públicas en la redacción de las mismas; en Polonia fue una

asociación de empresarios la que propuso recomendaciones no vinculantes para adaptar las medidas sanitarias de la COVID-19 al sector de la construcción.

En cambio, el asesor de la CES entrevistado se quejó de la falta de implicación y compromiso de los interlocutores sociales por parte de la Comisión Europea, y de la escasa atención prestada a la protección de las condiciones de trabajo en comparación con el objetivo de mantener la movilidad y el desarrollo de las actividades en la legislación de la UE promulgada para coordinar las restricciones a la movilidad.

Disponibilidad de información para empresas y trabajadores: problemas y buenas prácticas

En cuanto a los principales problemas a los que se enfrentaron las empresas y los trabajadores, el acceso a la información sobre las medidas vigentes se señaló como un aspecto crítico, especialmente en lo que respecta al conocimiento de las restricciones en vigor en el extranjero y de sus modificaciones, debido a los obstáculos lingüísticos, el escaso apoyo de las autoridades del país de origen, la dificultad para identificar los contactos pertinentes en el extranjero y el cambio frecuente de las normas.

Durante el grupo de discusión de Verona, se puso de manifiesto que algunas empresas italianas informaron de **dificultades para acceder a la información sobre las restricciones** vigentes en otros países, ya que las autoridades italianas prestaban poco apoyo a este respecto.

Las entrevistas realizadas por SOKA BAU a empresas y a las partes interesadas muestran diferencias en la interpretación de las normas por parte de los departamentos de sanidad. Por ejemplo, el personal de la frontera con Austria estaba oficialmente obligado a aplicar la cuarentena también cuando la normativa establecía lo contrario. En la mayoría de los casos, las protestas en contra sólo tuvieron éxito cuando la cuarentena ya había terminado. Las incertidumbres a la entrada en el país, en cambio, se referían básicamente a la vigencia de diferentes normativas COVID-19 en función de los estados alemanes, debido al sistema federal del país.

No obstante, la investigación realizada para el Manual de la UE detectó muchas **buenas prácticas de difusión** de información en distintas lenguas o haciendo un uso extensivo del **lenguaje gráfico**, de forma que se garantice una comprensión lo más amplia posible. Por ejemplo, los organismos paritarios italianos del sector de la construcción pusieron a disposición de los interesados un vídeo en el que se explicaba claramente el contenido del protocolo adoptado para hacer frente al riesgo de COVID-19 en las obras de construcción, y elaboraron carteles en varios idiomas con el mismo objetivo. En España, la fundación de formación profesional, FLC, ofreció **formación en línea gratuita** sobre distintos temas, entre ellos la protección frente a la COVID-19 en el sector de la construcción; en Alemania, el Instituto *Arbeit und Leben* organizó seminarios web en distintos

idiomas para informar a los trabajadores no sólo sobre aspectos relacionados con la salud, sino también sobre sus derechos en el trabajo y en materia de protección social durante la pandemia. Se ha informado de que Rumanía creó sitios web informativos oficiales sólo en rumano. Sin embargo, como ha señalado el CASOC, el Instituto Nacional de Salud Pública, que ha venido facilitando información sobre las medidas para hacer frente a la COVID-19, ha creado recientemente un nuevo sitio web⁶, cuya versión inglesa estará operativa en breve.

El proyecto detectó también una iniciativa de **cooperación institucional** destinada a subsanar lagunas de información similares. En Alemania, se creó un grupo operativo transfronterizo que integraba a los estados de Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia con las embajadas alemanas en los países fronterizos de los Países Bajos y Bélgica. El objetivo era mejorar el intercambio mutuo de información, sincronizar actividades, y aclarar cuestiones de interés común para la gestión de la crisis.

De forma más general, las autoridades públicas, los interlocutores sociales o las ONG facilitaron folletos, carteles o material informativo en inglés o en las lenguas de las comunidades de inmigrantes más numerosas, aunque esto rara vez se hizo de forma sistemática. Polonia fue el único caso donde se crearon sitios web informativos en las lenguas de los trabajadores inmigrantes, como se indica en el recuadro siguiente.

Recuadro 1: Polonia - Traducción de información clave y líneas directas para trabajadores extranjeros

La información sobre las condiciones para viajar y otras medidas COVID-19 estaba disponible en diferentes idiomas en el sitio web gubernamental⁷, es decir, en polaco, inglés, ruso y ucraniano.

La información específica relativa a las condiciones de estancia y trabajo en Polonia de los trabajadores desplazados y migrantes durante la pandemia estaba disponible en polaco, inglés y ruso en la sección sobre la COVID-19 de la Oficina de Extranjeros⁸, con infografías que facilitaban la comprensión de las medidas en virtud de diferentes estatutos; y en polaco, inglés y parcialmente en ucraniano en el sitio web de la Inspección Estatal de Trabajo⁹.

La Inspección Nacional de Trabajo (PIP) puso en marcha líneas telefónicas de asesoramiento jurídico gratuito en polaco, inglés y ruso, a disposición de los trabajadores migrantes y desplazados.

El sitio web y la línea de atención telefónica que funcionan en el marco del proyecto AKTYWATORWLKP en la región de *Wielkopolska*¹⁰ proporcionaron información en lenguas distintas de las indicadas.

6 Consulte: <https://insp.gov.ro/>.

7 Ver: <https://www.gov.pl/web/koronawirus>.

8 Ver: <http://archiwalna.udsc.gov.pl/cudzniemcy/epidemia-koronawirusa/>.

9 Ver: <https://www.pip.gov.pl/pl/informacje-dla-obcokrajowcow/covid-19-informacje-dla-cudzoziemcow>.

10 Ver: <https://www.migrant.info.pl/>.

En España, al igual que en Polonia, también se facilitó apoyo individual a través de una línea directa, atendiendo así a la necesidad de apoyo personalizado que trabajadores y empresas tenían en tiempos de normas y procedimientos extraordinarios.

Recuadro 2: España - Carteles, líneas directas y guías para promover la adopción de medidas contra la COVID-19

En el sitio web del Ministerio de Sanidad español, en la sección de Información a los ciudadanos¹¹, había carteles disponibles en varios idiomas (inglés, francés, árabe, rumano, chino, ruso, búlgaro, alemán y urdu). Carteles destinados a ayudar a los ciudadanos extranjeros a prevenir el contagio de la COVID-19 abordando por separado, con ayuda de iconos e imágenes, diferentes temas, como qué hacer en caso de tener síntomas, qué hacer en caso de ser diagnosticado con COVID-19, recomendaciones para una correcta cuarentena, etc.

El 8 de junio de 2020, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación puso en marcha un servicio telefónico denominado **'CONECTA Movilidad Internacional'**¹² para facilitar la movilidad internacional de empresarios, trabajadores, técnicos u otros profesionales que necesitaran viajar al extranjero a pesar de las restricciones derivadas de la COVID-19. A través de una plataforma telefónica y con una simple llamada o correo electrónico, los usuarios podían realizar consultas específicas sobre las condiciones y requisitos de entrada en los distintos países, las medidas sanitarias establecidas y qué cauces podían adoptarse para flexibilizarlos en caso de necesidad de realizar estos viajes. También se atendieron consultas sobre los requisitos y trámites necesarios para entrar en España por motivos profesionales o de negocios. El Ministerio canalizó de manera uniforme todas las consultas que llegaron a los distintos departamentos a través de diferentes canales y proporcionó respuestas homogéneas y precisas por parte de las administraciones públicas. Durante la primera semana, se atendieron cerca de 800 llamadas telefónicas y se respondió a más de un centenar de correos electrónicos¹³.

Introducción de restricciones y medidas de emergencia: restricciones y medidas rígidas a los trabajadores desplazados

Entre los problemas reales de movilidad experimentados sobre el terreno, el asesor de la CES señaló que en algunos casos se calificaba a los trabajadores de imprescindibles en un país y no en otro, un aspecto problemático cuando constituía una razón válida para viajar. Por ejemplo, en general se consideraba que el personal sanitario era esencial, pero a veces se enviaban trabajadores desplazados para reparar una máquina

11 Ver: <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/ciudadania.htm>.

12 Ver: La Moncloa (2020), Exteriores lanza CONECTA Movilidad Internacional, un servicio de información para facilitar los desplazamientos internacionales de empresarios y trabajadores, Nota de Prensa, 05 Junio, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/050620-conecta.aspx>.

13 Ver: La Moncloa (2020), Exteriores atiende 800 consultas sobre viajes laborales al extranjero durante la primera semana de 'Conecta Movilidad Internacional', Nota de prensa, 14 Junio, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/140620viajes-extranjero.aspx>.

necesaria para el funcionamiento de un centro hospitalario. En algunos casos, sin embargo, los trabajadores que iban a ser destinados a este fin no se consideraban imprescindibles en el país de destino y, por tanto, no podían viajar. Muchos de los entrevistados señalaron problemas similares con las vacunas como consecuencia de la falta de reconocimiento mutuo, ya que en algunos países de la UE era posible vacunarse con Sputnik o Sinovac, pero en otros no estaban reconocidas, lo que significaba que exigían una prueba COVID-19 negativa cuando ésta era una alternativa a la constancia de vacunación para entrar en un país o, como se exigía en Italia, para poder trabajar.

Como se preveía, la pandemia también supuso la prolongación de las obras, y la citada Comunicación de la Comisión Europea del 30 de marzo de 2020 sugería utilizar la opción contemplada en el artículo 16 del Reglamento (CE) nº 883/2004 para ampliar la vigencia de los formularios A1. Italia consideró los formularios A1 que vencían entre el 31 de enero de 2020 y el 31 de julio de 2020 válidos hasta el 31 de julio de 2020, tal como se decidió en la Comunicación nº 1633 del 15 de abril de 2020 del INPS.

Entrevistado al respecto, el presidente del INPS señaló que, basándose en la información preliminar facilitada por las sucursales regionales, no eran necesarias las prórrogas ad hoc de los formularios A1.

En cambio, la interrupción de las obras y el consiguiente cese de los desplazamientos podrían ser especialmente problemáticos para los trabajadores desplazados desde terceros países o para los nacionales de terceros países desplazados desde otro país de la UE.

La región italiana de Friuli Venezia Giulia, fronteriza con Austria y Eslovenia, permitió de forma extraordinaria que los trabajadores desplazados desde terceros países permanecieran más tiempo del inicialmente previsto (en caso de prolongación de obras), o incluso para obras distintas de las inicialmente declaradas, en caso de que las empresas implicadas no pudieran enviar a otros trabajadores para ocupar los nuevos puestos de trabajo.

El consejero de la CES recordó la especial vulnerabilidad y los riesgos de irregularidades a los que se enfrentan los trabajadores nacionales de terceros países desplazados de un país de la UE a otro, a veces mediante falsos acuerdos de desplazamiento por los que el Estado miembro de procedencia no puede considerarse su lugar de trabajo habitual:

‘Dado que los permisos de trabajo pueden haber sido expedidos sobre la base de su situación laboral formal en el Estado miembro de procedencia, su estatus de residente puede verse comprometido en caso de la interrupción de las obras y del motivo por el que se desplazaron al extranjero.

La posible avalancha de consecuencias incluye la pérdida de empleo, de ingresos y de alojamiento -que a menudo organiza el empleador-, lo que desemboca en una situación irregular.

Dependiendo del tipo de visado y de su validez, los trabajadores desplazados de terceros países se enfrentan así al riesgo de ser detenidos y expulsados del Estado miembro de acogida o incluso del Estado de procedencia’.

Las **obligaciones de cuarentena** para los trabajadores que se desplazan al extranjero se han calificado en general de problemáticas para las empresas: el informe rumano subrayaba que desincentivaban el desplazamiento de trabajadores al extranjero en el caso de muchas empresas activas a nivel transfronterizo, y el informe polaco destacaba que la Inspección Nacional de Trabajo (PIP) recibía muchas consultas sobre las obligaciones de cuarentena para los trabajadores desplazados.

En cuanto a las **pruebas COVID**, el requisito de que los trabajadores se sometieran a ellas justo antes de la entrada (normalmente 48 o 72 horas antes) era a veces difícil de cumplir, teniendo en cuenta la limitada disponibilidad de vuelos y la duración del transporte por carretera. Una empresa entrevistada de Bosnia y Herzegovina subrayó que esto era especialmente difícil, teniendo en cuenta que el viaje a Alemania duraba 15 horas, mientras que una empresa rumana mencionada en el Informe de País de Alemania señaló que la prueba costaba unos 100 euros. Este Informe también destacaba que algunas empresas conseguían que el Estado sufragara estos costes, pero que a veces no estaba claro quién tenía que asumirlos, y los costes acababan siendo sufragados por el trabajador, como indicó el asesor de la CES. En el Manual de la UE figuran comentarios positivos sobre la disponibilidad de las pruebas COVID-19 para las empresas en España y Portugal, lo que sugiere un panorama general desigual sobre la disponibilidad real y el acceso a las pruebas COVID-19 en toda la UE.

Sobre este punto, el entrevistado de la Iniciativa para la Movilidad Laboral subrayó que resultaba difícil para las empresas polacas conseguir un número suficiente de pruebas COVID en el mercado y proporcionar a los trabajadores desplazados dichas pruebas en el plazo de 72 horas necesario para entrar en Alemania, debido también al tiempo de espera para disponer de los resultados. Esto también dio lugar al incumplimiento de las normas, dándose casos de empresas que obligaban a los trabajadores desplazados a cruzar la frontera alemana sin proporcionarles previamente las pruebas COVID-19, a menudo mediante viajes en coche, en una época en la que no había controles fronterizos por parte de la policía alemana.

Trabajadores desplazados durante la pandemia: problemas antiguos y nuevos

Entre los problemas experimentados por los trabajadores desplazados, además de las carencias en el acceso a la información y los límites en las características y el despliegue de las restricciones a la movilidad transfronteriza, el **alojamiento** siguió siendo un motivo de preocupación. Se mencionaron pruebas de condiciones deficientes en los

casos analizados por los medios de comunicación rumanos mencionados en el informe de País de Rumanía y en los informes de Alemania, Polonia y Portugal. Entre otros casos, en una entrevista, un asesor de la Asociación Europea de Trabajadores Migrantes y del Instituto PECO describió los principales resultados de una encuesta sobre las condiciones de vivienda en Frankfurt-Griesheim, realizada por encargo de las dos ONG y que incluía principalmente a trabajadores de Europa del Este.

‘La mayoría de las habitaciones medían entre 20 y 25 metros cuadrados y en su mayoría albergaban a tres personas, y en contadas ocasiones a cuatro. En la mayoría de las secciones del edificio hay cuatro habitaciones en un pasillo, donde sus ocupantes comparten cocina y baño. Sin embargo, también hay alas con pasillos mucho más largos e instalaciones sanitarias correspondientemente mayores, que también son compartidas’.

Las limitaciones de las soluciones de transporte se señalan en los informes nacionales de Alemania, Italia y Portugal, así como en la entrevista a un sindicalista rumano realizada por el EMI para el proyecto. Un experto en SST de Italia se quejó de que en el traslado de trabajadores con furgonetas se siguiera como si nada, salvo una preocupación inicial por su frecuente desinfección. Los entrevistados alemanes del sindicato IG BAU y de las ONG han expresado preocupaciones similares, quejándose del uso de furgonetas a plena capacidad y el incumplimiento de la obligación de utilizar máscaras. En cambio, en las entrevistas de valoración realizadas a las empresas que desplazan trabajadores a Alemania se hizo hincapié en los casos de viajes en automóviles con ocupación reducida y en la ausencia generalizada en muchos Estados federales alemanes de la obligación de llevar mascarilla en los vehículos.

Las entrevistas con representantes de la patronal, así como una encuesta realizada por el Ministerio de Desarrollo polaco a organizaciones patronales, sindicatos y grandes empresas, revelan que, en la primera fase de la pandemia de 2020, Polonia llevó a cabo una reorganización adecuada de las modalidades de transporte en las grandes empresas, haciéndose cargo también de los costes del traslado seguro de los trabajadores desplazados desde el extranjero, y ofreciendo un apoyo más limitado a las pequeñas empresas, proporcionando por lo general únicamente equipos de protección personal para hacer frente a la COVID-19, como, por ejemplo, las mascarillas.

Algunas empresas rumanas entrevistadas, citadas en los informes de país de Alemania y Rumanía, destacaron los **problemas psicológicos** de los trabajadores debidos a los largos periodos de cuarentena, fijados inicialmente en 14 días, así como a las dificultades para volver a casa durante las vacaciones o de forma periódica cuando estaban desplazados por periodos más largos. El informe de país rumano subraya que, aunque se organizaron corredores para los trabajadores, la mayoría de las partes interesadas entrevistadas para el proyecto no tenían conocimiento de ellos. La propia organización

del trabajo podría conllevar una división estricta entre grupos de trabajadores. Durante el grupo de discusión de Verona, la *Cassa Edile* de Udine mencionó la experiencia de algunas empresas que crean “burbujas”, es decir, que restringen los contactos entre sus trabajadores en el extranjero y otras personas para prevenir enfermedades y, de este modo, seguir trabajando con seguridad. Una empresa también organizó vuelos chárter para trasladar a grandes equipos de construcción en un momento en que algunos países cerraron las fronteras (El Salvador en el caso que nos ocupa), cancelándose los vuelos comerciales, y se usó una aplicación de smartphone, autorizada por la Inspección de Trabajo italiana, para rastrear a los trabajadores y comprobar el cumplimiento de la distancia de seguridad.

Mientras que dividir a los trabajadores en grupos separados se fomentaba en los protocolos sectoriales destinados a garantizar el desarrollo de las obras al tiempo que se salvaguardaba a los trabajadores de la COVID-19, también se planteaba la preocupación de que las empresas malinterpretaran dichos protocolos. Un sindicalista alemán de IG BAU, participante en el 1er Seminario de Aprendizaje Mutuo de Wiesbaden, denunció que muchos trabajadores desplazados eran obligados por el empresario a permanecer en Alemania. El sindicalista también se quejó de la costumbre de adoptar “cuarentenas colectivas”:

‘Si se detectaba un caso, el equipo completo tenía que seguir trabajando y estaba separado de los demás, por lo que los trabajadores tenían que aceptar el riesgo de contraer el virus, y los políticos lo apoyaban. Finalmente, se introdujo una ley para atajar estas prácticas, a raíz de los brotes registrados en la industria cárnica en circunstancias similares’.

El informe de país de España destacó que las visitas de los comités paritarios de SST a las obras de construcción prosiguieron durante la pandemia, asegurándose de que se comprendían y aplicaban las medidas destinadas a combatirla. En cambio, el asesor jurídico de la CES subrayó que los inspectores tenían dificultades para llevar a cabo los controles; es decir, que no podían realizarlos o los hacían por teléfono/videollamada, una situación poco eficaz para garantizar la salud y la seguridad, y que a veces no se permitía a los sindicatos hablar con los trabajadores debido a las restricciones generales contra la COVID-19. Durante el 1er Seminario de Aprendizaje Mutuo, la organización alemana que gestiona el régimen de seguro obligatorio contra accidentes laborales en el sector de la construcción, BG BAU, señaló que, al principio de la pandemia, los accidentes aumentaron también porque las empresas prohibían a los arquitectos acudir a las obras, por lo que los trabajadores carecían de las indicaciones y la coordinación necesarias.

La protección social de los trabajadores desplazados: características y límites entre países

La seguridad social de los trabajadores desplazados siempre ha sido un tema de especial interés, por la excepción contemplada en el artículo 12 del Reglamento (CE) nº 883/2004, que les permite seguir asegurados en el país de origen mientras trabajan en el extranjero. Por un lado, esto simplifica su circulación transfronteriza, favoreciendo de hecho el principio de libre circulación de los trabajadores consagrado en los Tratados, mientras que, por otro, las **diferencias** aún importantes **en los regímenes de seguridad social y en el funcionamiento de la protección** social pueden constituir un perjuicio para su grado real de protección, cuando no un motivo de fraude por parte de las empresas que buscan ahorrar. La pandemia parece haber puesto aún más de manifiesto estas contradicciones.

El entrevistado de la Iniciativa de Movilidad Laboral mencionó un ejemplo:

‘El procedimiento para repatriar a los trabajadores desplazados polacos que enferman en ambulancia, con los gastos cubiertos por el Estado, no siempre era posible dado que el sistema sanitario estaba saturado, por lo que los trabajadores podían ser repatriados en ambulancias privadas o debían permanecer en el país de acogida. En un caso concreto, 15 trabajadores de la construcción destinados a Alemania fueron enviados a centros oficiales de cuarentena durante al menos cinco días en Alemania. Incluso si se les pagaba por su periodo de inactividad, no estaba claro si se les indemnizaría con arreglo a las normas alemanas o polacas’.

El asesor de la CES compartió las mismas preocupaciones, recordando que de la lectura y, especialmente, de la interpretación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE, revisada por la Directiva UE 2018/957) no se desprende claramente si la prestación por enfermedad constituye parte de la remuneración que debe alinearse con las disposiciones vigentes en el país de acogida. Ante la falta de claridad, los trabajadores podrían simplemente tener miedo de declararse enfermos.

La revisión llevada a cabo para el proyecto sobre las condiciones de las **prestaciones por la regulación temporal de empleo** y las **prestaciones por enfermedad** apuntaba a la ampliación o adaptación de los anteriores regímenes para tener en cuenta la situación pandémica, así como a la consideración general de los periodos pasados en cuarentena como periodo de enfermedad. Sin embargo, surgieron diferencias considerables en la cuantía, ya que los parámetros reflejan las grandes diferencias salariales existentes en la Unión Europea, así como en la combinación de derechos frente al empresario y frente a las instituciones de seguridad social.

Mientras que las disposiciones de urgencia implicaban en general la intervención del Estado para cubrir los periodos de enfermedad cubiertos habitualmente por el empresario, no era el caso de Italia, donde la enfermedad y la cuarentena seguían siendo pagadas por el INPS a partir del 4º día (con cobertura de los días anteriores y complementos a cargo del empresario según los convenios colectivos), ni de Alemania, donde la enfermedad seguía siendo cubierta en gran parte directamente por el empresario, posiblemente indemnizado por el Estado.

La mezcla entre los elementos de la seguridad social y la remuneración fue aún más marcada en el caso de los expedientes de regulación temporal de empleo, situaciones que pusieron de manifiesto los límites de la revisión de la Directiva 96/71/CE en la medida en que existían incertidumbres sobre la armonización de los derechos salariales con la legislación del país de acogida, cuando no una clara exclusión de la misma, como en Alemania.

Además, por lo que respecta a Italia, mientras que la prestación por enfermedad para los trabajadores que enfermaban de COVID-19 mientras estaban desplazados en el extranjero se reconocía en las mismas condiciones de los trabajadores que permanecían en Italia, la prórroga de la prestación para los casos de cuarentena dependía de la decisión de las autoridades sanitarias italianas. Esto significaba la exclusión de la prestación de los trabajadores asegurados en Italia pero que pasaron la cuarentena en el extranjero.

En cambio, adoptando un enfoque que parece más conforme con el Reglamento 883/2004, las autoridades portuguesas concedieron acceso a la prestación a los trabajadores desplazados por el país previa presentación en línea, a través de la plataforma Social Security Direct, de una declaración de aislamiento o de un documento oficial equivalente expedido por la autoridad sanitaria del Estado miembro en el que trabajan¹⁴.

Curiosamente, el Manual de la UE explora **las prestaciones proporcionadas por los fondos paritarios** durante la pandemia, a veces disponibles para los trabajadores desplazados como parte de la remuneración a la que tienen derecho en virtud de la Directiva revisada sobre el desplazamiento de trabajadores. Mientras que la prima introducida en Alemania no cubría a los trabajadores desplazados, habida cuenta de las limitaciones de los elementos salariales que aún se les aplicaban, en Italia los fondos sectoriales anticiparon los pagos de la paga de vacaciones y de antigüedad unos meses en 2020. En Rumanía, el fondo paritario CASOC introdujo prestaciones puntuales para hacer frente a la interrupción de las obras, como se puede ver en el recuadro siguiente.

¹⁴ <https://www.seg-social.pt/>.

Recuadro 3 - Medidas adoptadas por el fondo sectorial CASOC en previsión de la pandemia - Rumanía

El fondo sectorial rumano *Casa Socială a Constructorilor* concedió subsidios a los empleados de las empresas afiliadas cuyas obras se suspendieron como consecuencia de las medidas impuestas por la pandemia de la COVID-19.

Para poder beneficiarse de esta medida, los trabajadores debían demostrar que trabajaban en virtud de un contrato individual de trabajo y que estaban empleados por una empresa afiliada que hubiera contribuido a la creación del fondo de protección social gestionado por el fondo. La protección social ofrecida por el fondo sectorial incluía:

- prestaciones de protección social durante la interrupción de la actividad: el 75% de la media de los 3 últimos meses del salario base bruto durante el periodo de emergencia / alerta establecido a nivel nacional. Junto con el pago de los subsidios, el fondo sectorial cubría también las cotizaciones a la renta y a la seguridad social debidas por el trabajador / empresario sobre el importe de los subsidios concedidos;
- conservar el trabajo durante la interrupción de la actividad;
- derechos derivados de la condición de trabajador de la construcción: antigüedad en el trabajo, derechos de seguridad social, bonificaciones fiscales, etc.

Pueden acceder a las prestaciones los trabajadores desplazados desde y hacia Rumanía, siempre que su empresa esté inscrita en el fondo y se hayan abonado las tasas durante al menos un mes. Conforme a la legislación vigente, el Fondo transfería las prestaciones al empresario, quien confirmaba la recepción de estas por parte de los trabajadores mediante una declaración jurada.

Vacunación y ayudas en situaciones de emergencia: escasos límites legales o administrativos en el punto de mira

En cuanto al acceso a las campañas de vacunación contra la COVID-19, la información extraída de los informes temáticos de la Red Europea de Política Social (ESPN)¹⁵ y del análisis llevado a cabo por la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA)¹⁶, y revisada a la luz de la evaluación realizada por la Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados (PICUM)¹⁷, sugiere que, a pesar de ser formalmente universales en su cobertura, las campañas de vacunación presentaban límites en algunos países debido a los procedimientos de registro. Aunque las fuentes se centran especialmente en los inmigrantes indocumentados o en los solicitantes de asilo y refugiados, la información que contienen sugiere que los trabajadores desplazados pueden haber sido excluidos de facto en algunos casos.

15 Ver: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=%20ESPN_covid2021&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0.

16 Ver: <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/covid19-rights-impact-june-1#country-related>.

17 Ver: <https://picum.org/covid-19-undocumented-migrants-europe/>.

En **Alemania**, se exigía o bien una dirección de residencia declarada o bien demostrar residir en Alemania “en circunstancias normales”.

En Italia, se detectaron algunas buenas prácticas, como la posibilidad de vacunarse en las sedes de algunos Casse Edili o centros paritarios de formación profesional para el sector de la construcción (*Scuole Edili*), o las “jornadas de puertas abiertas” para vacunarse sin requisitos particulares, normalmente con el apoyo clave de voluntarios/ONG. Sin embargo, para poder apuntarse a una vacuna, la mayoría de las regiones exigían el número de identificación italiano válido a efectos de asistencia sanitaria y fiscales (*Codice Fiscale*), que se asigna al residir en el país. Una situación similar se produjo en **España**, donde la mayoría de las regiones restringieron el acceso a las personas registradas en sus bases de datos sanitarias. También en este caso, en muchos casos se buscó la cooperación de las ONG para identificar a las personas no incluidas en la base de datos y ponerse en contacto con ellas con el fin de administrarles la vacuna de Johnson & Johnson.

En cuanto a los demás países incluidos, cabe señalar que la vacunación podría realizarse con cualquier tipo de documento que identifique a la persona en **Portugal**, lo que parece una forma más eficaz de garantizar el acceso universal.

Para hacer frente a los efectos sociales de la pandemia y de las restricciones asociadas, las autoridades públicas y las ONG proporcionaron **ayudas alimentarias**, como las que se detectaron en Italia y Portugal. Mientras que el papel de las ONG contribuyó sin duda a llegar a las comunidades marginadas y, más en general, a las personas en situación de desamparo que no cumplían los criterios formales (por ejemplo, por estar indocumentadas), algunos municipios italianos adoptaron decisiones destinadas **a excluir formalmente a las personas no residentes en el país**. Dichas decisiones fueron declaradas inconstitucionales por los tribunales italianos, que reconocieron que ayudas similares forman parte del conjunto de los derechos fundamentales que no pueden verse restringidas sobre la base de normas que regulan la estancia de las personas en un país para que se les atiendan necesidades humanas básicas, e impusieron el acceso a la prestación sobre la base del domicilio y no del estatuto de residencia y de la existencia de una situación de dificultad económica.

La pandemia y el uso de herramientas digitales para mejorar las actividades de vigilancia y control: Conclusiones del EMEcs

Personas de contacto para los interlocutores sociales: una medida aún sin utilizar

Uno de los objetivos de este ambicioso proyecto era acceder a las personas de contacto de las empresas de origen para comprobar si los interlocutores sociales conseguían obtener una respuesta, y cuál era su planteamiento a la hora de facilitar información para una posible negociación colectiva. La idea surgió a partir del artículo 9 (letra f) de la Directiva de Ejecución 2014/67/UE, que conlleva como parte de las obligaciones que los Estados miembros pueden imponer a las empresas de origen:

'la obligación de designar una persona de contacto, si es necesario, que actúe como representante a través de la cual los interlocutores sociales pertinentes puedan intentar que el prestador de servicios participe en negociaciones colectivas en el Estado miembro de acogida, de acuerdo con el Derecho y las prácticas nacionales, durante el período en el que se presten los servicios. Esta persona podrá ser distinta de las personas a que hace referencia la letra e), y no tendrá que estar presente en el Estado miembro de acogida, aunque tiene que estar disponible previa solicitud razonable y justificada'.

Dado que esta información se incluirá en la declaración preliminar sobre el desplazamiento, se supone que los Estados miembros deben conocer la persona de contacto para los interlocutores sociales de todas y cada una de las empresas que desplacen trabajadores a su país. Sin embargo, la Directiva no regula el acceso a esta información por parte de los interlocutores sociales, ni si las autoridades nacionales deben facilitar los datos de las personas de contacto, ni cómo deben hacerlo. Este obstáculo ha resultado difícil de superar, ya que los sindicalistas contactados afirman no tener acceso a los datos, o no haber recibido una respuesta positiva a sus solicitudes, ya que aparentemente sólo se puede acceder a los datos en caso de solicitud motivada, por ejemplo,

tras la detección de una empresa que desplaza trabajadores en una obra concreta. Sin embargo, al persistir las lagunas en el acceso a la información sobre la presencia y localización de los trabajadores desplazados, en algunos casos la nueva medida ni siquiera está contemplada en la legislación nacional y, además, prácticamente no se utiliza.

El análisis de EMECs de las ofertas de empleo: ideas para una movilidad justa de los trabajadores del sector de la construcción

Desechando la idea de experimentar con analizar las tendencias del mercado laboral antes de que se materialicen, el proyecto exploró las características de una muestra de anuncios de empleo para comprender las **tendencias de la movilidad internacional de los trabajadores** del sector de la construcción y ofrecer **pistas para las actividades de supervisión y control**.

En primer lugar, los socios seleccionaron un conjunto de 10 sitios web en los países incluidos, y de diferentes tipos, a saber: portales públicos, sitios web “informales” (es decir, gestionados por operadores privados aparentemente no registrados como intermediarios del mercado laboral), grupos de Facebook. En un principio, también debían incluirse los sitios web de las empresas de trabajo temporal registradas, pero el examen preliminar puso de manifiesto que muchas de ellas sólo publican ofertas de empleo para sus clientes, por lo que resulta difícil acceder a ellas.

La asociación recopiló el texto completo, el enlace y un conjunto de información estándar de todos los anuncios de empleo publicados en los sitios web seleccionados entre el 1 y el 30 de septiembre de 2022. Para ser considerados válidos, los anuncios debían referirse a “actividades de la construcción” (tanto en profesiones manuales como blancas) y desarrollarse “en el extranjero” en comparación con el país de referencia del sitio web (esta condición no se aplicaba al sitio web de la “UE”, ya que su objetivo eran generalmente los trabajadores desplazados).

En total, la muestra estaba compuesta por 203 anuncios, en su mayoría relativos a trabajadores manuales, y dirigidos sobre todo a obras que debían realizarse en: Alemania (18%), Países Bajos (18%), Suiza (12%), Bélgica (9%) y Francia (9%). El desplazamiento sólo se mencionó en el 2% de los casos, una circunstancia tranquilizadora, ya que los trabajadores desplazados deben estar ya empleados en el país de origen para que el desplazamiento sea auténtico. Los resultados de las estadísticas descriptivas y del análisis inferencial sugieren lo siguiente:

- Las **infracciones claras de la legislación son difíciles de detectar**, ya que los anuncios rara vez parecen proponer estipulaciones que no se ajusten a la legislación laboral nacional o de la UE, permaneciendo bastante vagos siempre que la propuesta parece problemática;

- la **identidad del empleador suele ocultarse** (1 de cada 5 anuncios de nuestra muestra), una circunstancia detectada en sitios web privados y, sobre todo, en grupos de Facebook, y que se asocia a la ausencia de información sobre muchos aspectos relativos a la relación laboral, desde el lugar y la duración de los trabajos, hasta la remuneración y el tiempo de trabajo propuestos;
- la **jornada laboral ofrecida** en ocasiones **no** parece ajustarse (**plenamente**) a las **normas europeas**, exigiéndose importantes horas extraordinarias o presentando dichas horas extraordinarias como una oportunidad para obtener ingresos adicionales. Independientemente de que estas propuestas estén en consonancia o no con la legislación vigente, un aspecto difícil de determinar a la luz de la flexibilidad en materia de la jornada laboral arraigada en la UE y en algunas legislaciones nacionales, lo cierto es que se requiere que los organismos de control estén atentos a este aspecto y, posiblemente, utilicen los propios anuncios de empleo como pruebas;
- **es difícil descifrar la información sobre los salarios.** En algunos casos dudosos, los anuncios hacen referencia tanto a una cantidad mínima como a una máxima, que difieren sustancialmente, o la retribución propuesta parece bastante elevada en comparación con los salarios mínimos aplicables o incluso con los salarios medios;
- **la información parece más completa y clara en los portales públicos que en los sitios web privados** y, sobre todo, si se compara con los grupos de Facebook. A este respecto, cabe mencionar que la identidad del empleador era conocida en todos los anuncios publicados en portales públicos;
- el análisis que compara los resultados por tipo de empresa no muestra diferencias significativas entre los anuncios publicados por empresas de trabajo temporal y otras empresas;
- en relación con lo anterior, **las empresas de trabajo temporal no parecen garantizar una mayor claridad** de las condiciones de empleo ofrecidas que las empresas cuando buscan contratar trabajadores directamente, ni tampoco parecen desempeñar un papel en la adecuación de los perfiles altamente cualificados.

Las herramientas digitales del EMEcs: ideas y oportunidades a partir del análisis de un caso práctico

Una tercera vertiente de análisis se centró en una muestra de nueve herramientas digitales, destinadas a ayudar a comprender cómo las actividades de vigilancia y cumplimiento de la ley pueden beneficiarse de nuevas herramientas en tiempos de emergencia y después de la emergencia. Esta actividad surgió de la constatación de que el auge de las actividades en línea desencadenado por la pandemia constituía una oportunidad

en un momento de limitaciones puntuales para las inspecciones de trabajo. La selección abarcaba:

- tres herramientas de análisis/cotejo de datos utilizadas por las inspecciones de trabajo y basadas en las declaraciones administrativas: el portal alemán de registro del salario mínimo, utilizado para identificar los desplazamientos que se producen en el sector de la construcción e informar al fondo sectorial competente (SOKA BAU); la base de datos SINAI de Portugal, que incluye los registros de las inspecciones y se coteja también con las declaraciones de desplazamiento; y la plataforma REVISAL, basada en el registro rumano de empleados, utilizada para responder a las consultas sobre los trabajadores desplazados desde el país;
- cuatro herramientas utilizadas para controlar las relaciones laborales en toda la cadena de suministro, introducidas por las autoridades públicas, los fondos sectoriales o los contratistas (CHECK y SICO en Italia; el Registro de Empresas Acreditadas en España), o disponibles en el mercado para las empresas privadas (GESTPLANO en Portugal);
- una herramienta utilizada por los interlocutores sociales del sector de la construcción del Principado de Asturias (España) para el control y seguimiento de las condiciones de seguridad y salud y la contratación de obras, en coordinación con la seguridad social y la inspección de trabajo (plataforma COPREVAS);
- un portal de información acerca del sector de la construcción en Polonia, *Wielkie Budowanie*, que incluye un motor de búsqueda de ofertas de empleo e información sobre salarios de mercado y precios de productos y servicios.

Por lo que se refiere a las bases de datos utilizadas por las inspecciones de trabajo, los intentos realizados en las herramientas cubiertas consisten en rastrear la información sobre el desplazamiento e integrarla en un marco más amplio centrado en la información sobre las relaciones laborales y los accidentes de trabajo, o con bases de datos que tienen fines fiscales y de seguridad social, aunque este cotejo no siempre es sencillo o es demasiado reciente para una evaluación adecuada de sus logros y límites. Del mismo modo, las herramientas sobre obras de construcción analizadas COPREVAS (España) y SICO (Italia) muestran cómo el **cotejo de los datos** sobre el tipo, la ubicación y el tamaño de las obras con otra información disponible, como el número de trabajadores y las relaciones laborales existentes **puede ayudar a identificar y atajar las irregularidades**, previniendo también los accidentes.

En el caso alemán, la puesta en común de datos, aunque no esté totalmente automatizada y requiera algunos esfuerzos humanos adicionales, permite al fondo sectorial SOKA BAU y a los organismos encargados de recibir la notificación de las declaraciones preliminares de desplazamiento (autoridades aduaneras) mantener informadas a

las empresas que prestan servicios en Alemania sobre sus obligaciones cuando operan en la construcción, con el apoyo de un sitio web que ofrece información pertinente en nueve idiomas.

Otras herramientas examinadas se referían principalmente a programas informáticos pensados para aumentar la transparencia en las obras de construcción. Teniendo en cuenta el tamaño de las cadenas de subcontratación, estas herramientas parecían dar respuesta a las inquietudes sobre la calidad de los proveedores de servicios, también en lo que respecta a la prevención de accidentes, la información sobre las obras que se van a realizar y sobre su calendario, y la presencia de personal en las obras. En función de sus objetivos, de los clientes finales y de los productores, las características de estas herramientas difieren e incluso podrían hacerse a medida, como en el caso de GESTPLANO. Sin embargo, señalan la **necesidad de que las empresas**, especialmente los contratistas principales, dispongan de herramientas que les permitan **gestionar adecuadamente las obras repartidas a lo largo de la cadena de subcontratación**, sugiriendo que esto puede ser un medio para prestar **mayor atención a la regularidad y la seguridad en el trabajo**, particularmente cuando los programas informáticos son promovidos por los interlocutores sociales/fondos paritarios y las cláusulas de responsabilidad solidaria fomentan la prudencia en las prácticas de subcontratación.

La misma necesidad de transparencia inspira el portal polaco *Wielkie Budowanie*, que proporciona información no dirigida a las obras en sí, sino a las tendencias del mercado en términos de salarios y precios. Sirve para orientar tanto a los trabajadores como a las empresas en un contexto en el que la mayoría de las empresas no están cubiertas por convenios colectivos y la negociación sobre salarios y prestaciones se produce en gran medida a nivel de empresa y personal.

Oportunidades digitales: más información sobre las actividades del EMEcs

El análisis de las oportunidades digitales para el sector de la construcción pospandémico, así como para su aprovechamiento en caso de futuras emergencias, se ha servido también de reuniones y eventos en línea, incluido el Segundo Seminario Internacional de Aprendizaje Mutuo, celebrado en Bolonia el 21 de octubre de 2022, y de un grupo de discusión en línea sobre algunas experiencias locales italianas, así como de la entrevista con el INPS.

El seminario de Bolonia suscitó **un amplio consenso sobre la necesidad de mejorar el uso de los datos para garantizar la regularidad en el empleo de los trabajadores desplazados**, también por parte de los interlocutores sociales italianos y de las instituciones públicas implicadas.

El acto sirvió para debatir otras experiencias no contempladas en las herramientas digitales del EMEcs, como los “Índices de congruencia”, introducidos recientemente por la

legislación italiana y gestionados por la CNCE. Concebidos como una herramienta para contrarrestar el trabajo no declarado, los índices miden si la mano de obra registrada en una obra concreta es “congruente” a la luz de la cantidad y los tipos globales de obras que se van a ejecutar. Con este fin, una tabla asigna una parte del volumen previsto de mano de obra a cada categoría de obras (por ejemplo, la parte mínima de mano de obra sobre el valor de las obras será del 22% en caso de reestructuración de edificios civiles, y del 13,77% en caso de construcción de carreteras o puentes).

El grupo de discusión recordó cómo los **fondos paritarios pueden, de hecho, promover herramientas para ser utilizadas directamente por las empresas**. Al carecer normalmente de poderes sancionadores y de inspección, aún pueden promover herramientas dirigidas a los contratistas principales, que, en presencia de cláusulas de responsabilidad conjunta, tienen interés en acceder a la información sobre las relaciones laborales a lo largo de la cadena de suministro para evitar irregularidades.

Por último, en la entrevista con el INPS se mencionó el proyecto piloto en curso para la introducción de una tarjeta europea de seguridad social, que implica, en su fase inicial, la certificación de los formularios digitales A1 y la posibilidad de verificar las versiones en papel mediante un código QR.

‘Se trata de poner nuestros datos a disposición de los institutos de seguridad social extranjeros, utilizando tecnologías avanzadas, como el blockchain, y garantizando el acceso en tiempo real a datos importantes relativos al desplazamiento, así como a otros aspectos, como las prestaciones, con vistas a evitar el fraude. Por supuesto, las características finales de la herramienta dependerán de cómo los demás Estados Miembros evalúen nuestra propuesta’.

Una visión para después de la pandemia: el Kit de Herramientas de la UE del EMEcs

Como tarea final, los socios partieron de las conclusiones del proyecto para elaborar un conjunto de herramientas, que incluía una serie de recomendaciones sobre políticas, y un borrador de protocolo de SST que sirviera de base en caso de futuras emergencias similares.

En primer lugar, durante esta actividad se identificó un conjunto preliminar de cuestiones como problemáticas o prometedoras para, a continuación, recoger aportaciones por escrito sobre aspectos adicionales que merecieran atención o sobre posibles medidas a plantear. Una reunión en línea propició la comparación y revisión de las propuestas, antes de una redacción final que las perfeccionó para tener en cuenta los distintos puntos de vista, contextos y conocimientos reflejados dentro del consorcio. Las recomendaciones se han dividido en cuatro ámbitos principales, que reflejan los distintos temas tratados en el proyecto. En los párrafos siguientes se ofrece un resumen de las recomendaciones, explicando también los motivos y las prácticas que las sustentan, según los distintos ámbitos a los que se refieren las propias recomendaciones.

Restricciones en casos de emergencia y acceso a información

La primera serie de recomendaciones aborda el acceso a la información sobre restricciones relacionadas con emergencias desde varios enfoques. Las seis propuestas que contiene parten del **intercambio de información** entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales en materia de restricciones, y mencionan tanto el papel desempeñado por estos últimos en la adaptación de las medidas de SST al contexto del sector de la construcción como la capacidad que tienen para llegar a las empresas y a los trabajadores, favoreciendo la aplicación adecuada de las medidas de seguridad. Esto también se refiere a la **realización de visitas a las obras** por parte de los comités paritarios de SST, que deberán actuar en condiciones seguras en la medida de lo posible, así como a las inspecciones, que son herramientas para informar a las empresas y a los

trabajadores, y para desincentivar el incumplimiento. A su vez, se promoverá el acceso de los trabajadores al **asesoramiento jurídico**. Por ejemplo, en Alemania, la red Movilidad Justa recibe ayuda financiera para sus actividades de información y asesoramiento jurídico dirigidas a los trabajadores desplazados a través de centros repartidos por todo el país.

Las propuestas se refieren también a **información de fácil acceso y estructurada para la población en general, con apoyo individualizado**, por ejemplo, mediante líneas directas.

Por último, a la luz de las dificultades señaladas para acceder a la información sobre restricciones en el extranjero, se sugiere la creación de **grupos de trabajo transfronterizos** entre las autoridades públicas para promover una rápida transferencia de información o una acción común.

Movilidad de los trabajadores desplazados

El segundo capítulo de recomendaciones se centra en tres aspectos planteados durante el proyecto por las empresas y/o los trabajadores implicados en mano de obra desplazado. En primer lugar, tal y como propuso la Comisión Europea y que fue llevado a cabo, por ejemplo, en Italia por el INPS, los **formularios A1 podrían considerarse válidos incluso si caducan** en circunstancias en las que las restricciones ralentizan claramente las actividades de producción.

En segundo lugar, podrían **relajarse los requisitos de cuarentena** para **los trabajadores desplazados**, teniendo en cuenta que pueden estar sujetos a una “doble cuarentena” en caso de que deseen regresar a su país durante breves periodos.

Por último, teniendo en cuenta algunas imprecisiones en la aplicación de las normas de SST que han surgido a raíz de los resultados del proyecto, se sugiere **indicar claramente que el empresario es responsable de cubrir los costes de SST relacionados con la pandemia**, desde las necesidades posiblemente diversas en términos de transporte para llegar a la obra y salir de ella, hasta los equipos de protección individual y las pruebas necesarias. Habida cuenta de la posible importancia de los costes asociados, el Estado proporcionará el reembolso íntegro o el acceso al equipamiento a precios subvencionados.

Protección social de los trabajadores desplazados

En cuanto a la protección social de los trabajadores desplazados, las recomendaciones abordan: (i) el tratamiento en caso de cuarentena; (ii) el acceso a vacunas; (iii) el acceso a ayudas de urgencia; (iv) el acceso a servicios sociales y de salud mental; (v) la ido-

neidad de los expedientes de regulación temporal de empleo. En todos estos ámbitos, se han detectado problemas en términos de deficiencias de acceso o la insuficiencia de prestaciones. Por ejemplo, como ya se ha mencionado, las autoridades italianas no reconocieron la prestación creada en caso de la cuarentena para los trabajadores aislados por las autoridades extranjeras. En su lugar, la legislación y su interpretación cumplirán las normas incluidas en el Reglamento CE 883/2004, que implican la cobertura **de las prestaciones de seguridad social para los trabajadores desplazados en el país de procedencia**.

En algunos países, los procedimientos para acceder a las vacunas también impidieron el acceso a los trabajadores no registrados en los servicios nacionales de salud, incluidos posiblemente los trabajadores desplazados. En cambio, **se podría utilizar la Tarjeta Sanitaria Europea para garantizar la cobertura en las campañas de vacunación de los trabajadores desplazados y de otros ciudadanos que se encuentren temporalmente en el extranjero**.

En cuanto al **acceso a las ayudas alimentarias** y otras ayudas de emergencia, la **cooperación entre las autoridades públicas y las ONG** detectada en Italia y Portugal parece **prometedora** para poder llegar también a las personas no informadas o no controladas por las autoridades públicas por diversos motivos, entre ellos por estar desplazadas desde el extranjero. Esto se promoverá al tiempo que **se prohíben las restricciones basadas en el estatus de residencia en tiempos de emergencia**.

Por último, habida cuenta de los problemas psicológicos derivados del aislamiento prolongado, las instituciones públicas **deberán financiar y apoyar adecuadamente los servicios de salud mental**, teniendo en cuenta las posibles necesidades de las personas que hablan diferentes idiomas y provienen de diferentes culturas.

De hecho, el Informe de la UE pone de manifiesto cómo los trabajadores desplazados pueden sufrir tensiones psicológicas al no poder volver a casa y visitar a sus seres queridos durante los descansos y las vacaciones, quedándose bloqueados solos en el país de acogida.

Una última recomendación contempla el periodo posterior a la pandemia partiendo de las carencias experimentadas durante los últimos años. A este respecto, y teniendo en cuenta los límites en la protección de los trabajadores desplazados en caso de una reducción o interrupción de las obras de construcción, se anima a las autoridades europeas a trabajar en una **legislación que establezca normas mínimas para los expedientes de regulación temporal de empleo**. Junto con los objetivos de convergencia promovidos, entre otros, mediante la Directiva sobre salarios mínimos adecuados, esto contribuirá a prevenir las desigualdades en el mercado laboral, especialmente, aunque no exclusivamente, en caso de emergencias.

Oportunidades de la digitalización

En cuanto a las lecciones que pueden extraerse de la pandemia sobre el uso de herramientas digitales, las recomendaciones abogan por un **intercambio adecuado de datos entre las autoridades públicas**, por ejemplo, cotejando los datos de los formularios A1 con los de las declaraciones preliminares, o partiendo de las ventajas que brinda la infraestructura de la herramienta ESSPASS. Teniendo en cuenta el papel de los fondos sectoriales en el sector de la construcción, como ocurre en Alemania, podrán acceder a los datos pertinentes para informar a las empresas de envío y asegurarse de que se registran en el país de acogida cuando corresponda.

También hay que potenciar el papel de los **interlocutores sociales**. Partiendo de la posible introducción en las declaraciones nacionales de desplazamiento de una **persona de contacto** a través de la cual los interlocutores sociales puedan tratar de entablar negociaciones colectivas en el país de acogida, las recomendaciones piden que se ponga a disposición de los interlocutores sociales este contacto y la información resumida correspondiente. Los intentos fallidos realizados durante el proyecto para acceder a estos datos demuestran que esta medida sigue siendo en gran medida ineficaz.

Como ocurrió parcialmente durante la pandemia, las **herramientas digitales también podrían utilizarse para reducir la carga administrativa** de las empresas, por ejemplo, para registrar, sin necesidad de papeles, la presencia de trabajadores.

A partir del análisis de los anuncios de empleo en línea y del gran porcentaje de anuncios publicados por empleadores desconocidos o incluso por empresas de trabajo temporal que no mencionan el nombre de los empleadores, se propone **fijar límites al contenido de los anuncios de empleo a escala de la UE**, fomentando a su vez la intermediación pública, y reconsiderar de forma más restrictiva las condiciones para la actividad de las empresas de trabajo temporal.

Por último, a la luz de las conclusiones extraídas de las herramientas digitales, el kit de herramientas de la UE refuerza las herramientas capaces de **mejorar la transparencia a lo largo de la cadena de suministro**. La intención es aprovechar, entre otras cosas, las cláusulas de responsabilidad conjunta para impulsar la acción de los contratistas principales hacia el cumplimiento de la regulación laboral, así como de otras normas y reglas capaces de mejorar la calidad del empleo y de las obras, empezando por la asistencia regular a cursos de formación, la experiencia profesional y la posesión de licencias para manejar maquinaria.

Oportunidades derivadas de la innovación en la formación profesional

A partir de las experiencias analizadas durante el proyecto, se recomienda **promover la formación en línea gratuita y de corta duración (MOOC) dirigida a los trabajadores y las empresas del sector de la construcción** para ayudarles a analizar el riesgo especí-

ico del sector a la exposición al virus, promover la concienciación sobre las medidas preventivas para evitar el contagio y ofrecer oportunidades de aprendizaje más generales. La disponibilidad de cursos en línea puede ayudar a llegar a los trabajadores desplazados, posiblemente con cursos en lengua extranjera, como hizo el Instituto *Arbeit und Leben* alemán durante la pandemia.

Medidas sanitarias en las obras de construcción - una propuesta de protocolo

La última sección del Kit de Herramientas de la UE propone un proyecto de protocolo realizado analizando la estructura y el contenido de los protocolos de SST introducidos para prevenir la propagación de la COVID-19 en las obras de construcción de Alemania, Italia, Polonia, Portugal y España¹⁸. El objetivo de este ejercicio era identificar similitudes y divergencias, mostrando las principales preocupaciones y los diferentes planteamientos para hacer frente a un mismo riesgo, y proporcionar así una herramienta que pueda adaptarse e integrarse en caso de emergencias similares, especialmente en función del contexto del país y de la información procedente de las autoridades sanitarias. El protocolo se articula en torno a diferentes ejes temáticos, incluidos los objetivos y los posibles medios para alcanzarlos.

Más concretamente, se han facilitado instrucciones sobre una serie de aspectos que resultan clave en los protocolos examinados, a saber:

- La adaptación de la organización del trabajo y de las medidas relativas a los proveedores externos, con el fin de reducir y rastrear contactos;
- Garantizar la distancia de seguridad entre los trabajadores y los puestos de trabajo;
- Adoptar medidas para garantizar la seguridad en el transporte y el alojamiento;
- Cumplir los requisitos de limpieza e higiene general;
- Suministro por el empresario de protección personal contra el virus;
- La difusión adecuada entre los trabajadores de información sobre los riesgos;
- medidas para gestionar los casos de infecciones, incluido el aislamiento y contactar inmediatamente con las autoridades sanitarias;
- La elaboración de planes COVID-19 y la cooperación con los representantes de los trabajadores.

Un apartado final ofrece orientaciones adicionales para los centros de formación profesional, sobre la base de las recomendaciones establecidas por la FLC Asturias para los centros de formación profesional activos en el Principado de Asturias¹⁹.

¹⁸ En el otro país cubierto por el proyecto, Rumanía, no se adoptó ningún protocolo sectorial.

¹⁹ El protocolo está disponible en este enlace: <https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/12/CO->

Conclusión

El proyecto EMEcs ha brindado la oportunidad de reflexionar y evaluar las medidas introducidas para hacer frente a los múltiples efectos de la pandemia sobre los trabajadores y las empresas del sector de la construcción.

Pensado en el momento en que terminó la primera oleada de la pandemia y aprovechando la posibilidad de reflexionar sobre acontecimientos pasados, el desarrollo de la pandemia a lo largo del tiempo y la evolución de los conocimientos y estrategias para hacerle frente coincidieron con la mayor parte de la vida del proyecto, llevando al consorcio a reflexionar sobre los problemas que surgían en las diferentes etapas y, finalmente, a debatir sobre el posible legado de la pandemia para **un sector de la construcción cada vez más seguro**, en términos de regularidad del empleo, ingresos, cualificación de los trabajadores y protección frente a los riesgos para la salud y la seguridad.

La mayoría de las recomendaciones, así como el proyecto de protocolo de SST, ofrecen directrices sobre cómo abordar mejor emergencias sanitarias similares en el futuro, desde normas flexibles sobre restricciones a la movilidad y la vigencia de los formularios A1, pasando por la prohibición de restricciones sobre el acceso a prestaciones sociales, vacunas y ayudas sociales para los trabajadores desplazados, la disponibilidad de información sobre medidas para hacer frente a la pandemia en un portal único y en diferentes idiomas y, por último, la sugerencia de un conjunto de proyectos de medidas de SST.

Aunque las propuestas necesitan más ajustes o mayor integración a la luz de las características reales de posibles emergencias sanitarias similares, así como de los conocimientos sanitarios relacionados y del contexto del país, la duda principal para el futuro reside en **la capacidad de los responsables políticos y de la sociedad en general para aprender lecciones de la pandemia vivida con el fin de dar forma a una nueva normalidad mejorada**.

En primer lugar, como se ha explicado en las secciones anteriores, la mayor parte de los obstáculos del marco legislativo existente para proteger a los trabajadores desplazados surgieron durante las primeras fases de la pandemia, en las que a los trabajadores de-

[VID-PROTOCOL-TRAINING-CENTER_ES.pdf](#)

splazados se les podía prohibir la entrada en un país, o bien quedaban atrapados en el país cuando se interrumpían temporalmente las obras, o durante la cuarentena.

Dado que, a diferencia de los trabajadores transfronterizos, por lo general no podían regresar a su país durante descansos breves, la aplicación, interpretación o aplicación incorrecta de las normas vigentes sobre la coordinación de la seguridad social y del derecho a la remuneración en el país de acogida supuso una menor protección para los desplazados a países con salarios y niveles de vida más elevados, reflejando las restricciones más generales provocados por las diferencias existentes en las normas sobre ingresos y protección social entre los Estados miembros de la UE.

Los fondos sectoriales han introducido gradualmente medidas de emergencia para hacer frente a la disminución de los ingresos en algunos países, lo que constituye una respuesta que debe potenciarse aún más por su capacidad para ajustar las importantes prestaciones de los trabajadores desplazados al coste de la vida real en los Estados miembros de acogida. No obstante, **las políticas de la UE que refuerzan la convergencia social y económica** son necesarias para reducir más las desigualdades generales de ingresos y protección entre los trabajadores de la UE, que a menudo están en el origen de los desplazamientos fraudulentos.

En cuanto a la digitalización, la población en general fue testigo y experimentó la rápida implantación y puesta en marcha de sistemas que facilitan la movilidad segura de los ciudadanos al tiempo que permiten comprobar fácilmente su situación, con el Certificado Digital COVID de la UE y con el Formulario Digital de Localización de Pasajeros, el primero de los cuales parece inspirar también el actual proyecto ESSPASS.

A la luz de los problemas persistentes en la aplicación de los derechos de los trabajadores desplazados, un afán similar inspirará **el establecimiento de normas y especificaciones técnicas para compartir los datos necesarios para garantizar la regularidad del empleo transfronterizo** en el sector de la construcción y en otros. Un primer paso podría consistir en cotejar los datos sobre las vinculaciones laborales y los pagos a la seguridad social con los de las declaraciones preliminares nacionales de desplazamiento.

El proyecto también puso de relieve algunas prácticas prometedoras, como el intercambio de datos entre las autoridades aduaneras alemanas y el fondo sectorial para trabajadores de la construcción SOKA BAU, y sugiere formas de mejorarlas y reproducirlas.

La paralización de las obras y las restricciones a las reuniones también allanaron el camino para un aumento de la **oferta de actos informativos y cursos de formación en línea** destinados a informar a los trabajadores sobre sus derechos o a aprovechar la situación para mejorar sus conocimientos y aptitudes. El desarrollo y la difusión de cursos en línea similares, dirigidos también a los trabajadores que se encuentran fuera

de los circuitos habituales, constituyen otra lección de la pandemia que deberá inspirar las políticas, no sólo de las autoridades públicas, sino también de los interlocutores sociales, especialmente cuando se encargan de dirigir la formación profesional a través de instituciones paritarias.

Por último, la pandemia centró la atención de los responsables políticos en la salud hasta el punto de limitar los derechos fundamentales, incluyendo la libertad de circulación como una medida extrema para salvaguardar la salud pública en un momento en que los sistemas sanitarios no estaban preparados para hacer frente a un virus en gran medida desconocido.

Entre las recomendaciones del proyecto, se menciona la necesidad de **dotar de fondos suficientes a los servicios de apoyo a la salud mental**, ya que los trabajadores desplazados sufren un doble aislamiento en tiempos de pandemia. Esto se debía a las restricciones generalmente aplicables a las reuniones, y a la imposibilidad o dificultad de volver con sus seres queridos ante los requisitos de cuarentena transfronteriza que hacían imposible viajar de vuelta a casa durante los breves periodos de descanso. Aunque no se haya abordado directamente en el proyecto, una atención redoblada al personal sanitario y a los servicios de salud pública, así como a la accesibilidad de las terapias, se considera un objetivo político ampliamente compartido a la luz de la experiencia de la pandemia y del papel fundamental que los sistemas de salud pública tuvieron que desempeñar.

Por lo que respecta al sector de la construcción, el intento de mantener las actividades en marcha al tiempo que se protegía a los trabajadores, habida cuenta del menor riesgo en comparación con otras actividades, llevó a la introducción de **protocolos específicos de SST** en los que se adaptan las medidas sanitarias generales al marco de las obras de construcción. Cabe esperar que esta práctica propicie **una nueva actitud en materia de la salud y la seguridad**, en la que se preste mayor atención en el futuro no sólo a la necesidad de proteger adecuadamente el sistema respiratorio frente a agentes biológicos y químicos nocivos, sino también a otras precauciones necesarias para trabajar con seguridad, reduciendo la incidencia de las enfermedades profesionales y de los accidentes laborales en un sector que sigue figurando entre los más peligrosos. Durante el proyecto se han detectado experiencias y señales positivas, desde la mejora del uso de mascarillas en situaciones de peligro hasta las campañas de información sobre los riesgos de la COVID-19 promovidas por los interlocutores sociales y las instituciones paritarias. Sin duda, estas experiencias representan parte del legado de la pandemia que deberán inspirar futuras acciones políticas.

Anexo 1 - Enlaces a los informes del proyecto EMEcs

Informe de País del EMEcs - Alemania

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/08/EMEcS-Germany.pdf>.

Informe de País del EMEcs - Italia

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEcS-Italy.pdf>.

Informe de País del EMEcs - Polonia

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEcS-Poland.pdf>.

Informe de País del EMEcs - Portugal

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/09/EMEcS-Portugal.pdf>.

Informe de País del EMEcs - Rumanía

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/08/EMEcS_-Romania.pdf.

Informe de País del EMEcs - España

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEcS_Spain.pdf.

Informe UE del EMEcs

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/11/EMEcS-EU-Report.pdf> .

Manual UE del EMEcs - Protección de los trabajadores desplazados en el sector de la construcción durante la COVID-19: límites y prácticas prometedoras

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/11/EU-Handbook.pdf> .

Documento de debate del EMEcs - Nuevas herramientas para controlar y hacer cumplir las condiciones de trabajo

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2023/02/Discussion_Paper.pdf

Kit de Herramientas de la UE del EMEcs

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2023/02/EU_Toolkit_EN.pdf

