Financiado por
la Unión Europea

EMN
Red Europea de Migraciones

Empleo ilegal de nacionales de terceros países: análisis de la situación 2017-2022

Estudio de la Red Europea de Migraciones

Febrero de 2025

La Red Europea de Migraciones (REM) ha sido creada por la Decisión 2008/38/CE del Consejo y está cofinanciada por la Unión Europea.

Su objetivo es satisfacer las necesidades de información de las instituciones de la Unión Europea y de las autoridades e instituciones de los Estados miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre migración y asilo, con el fin de respaldar el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en estos ámbitos. El Red Europea de Migración también pone dicha información al alcance del público en general.

La Red Europea de Migración, coordinada por la Comisión Europea, está formada por una red de Puntos de Contacto Nacionales (NCP) designados en cada Estado miembro y en Noruega.

El PNC español está compuesto por expertos procedentes del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado, de cuya coordinación se encarga la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Secretaría de Estado de Migraciones.

Contacto

Subdirección General de Régimen Jurídico

(Coordinador del Punto de Contacto Nacional para la Red Europea de Migración)

José Abascal, 39. 28071 Madrid

Correo electrónico: rem@inclusion.gob.es

Internet: https://www.emnspain.gob.es/home

NIPO: 121-25-089-3

Aviso legal

Este estudio ha sido elaborado por la Red Europea de Migraciones (REM), que comprende los Puntos de Contacto Nacionales de la REM (PCN de la REM) en los Estados miembros de la REM (Estados miembros de la UE, excepto Dinamarca), la Comisión Europea y cuenta con el apoyo del Proveedor de servicios de la REM. El estudio no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista de la Comisión Europea, el Proveedor de Servicios de la REM o los PCN de la REM, ni estos están obligados por sus conclusiones. Del mismo modo, la Comisión Europea, el Proveedor de Servicios de la REM y los PCN de la REM no son responsables en modo alguno del uso que se haga de la información que se suministra.

Nota explicativa

Este estudio fue elaborado con base en las contribuciones nacionales de [21] PCN de la REM (AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK) que fueron recopiladas mediante una plantilla común que se desarrolló por los PCN de la REM para garantizar, en la medida de lo posible, la comparabilidad. Cabe destacar que ningún país observador de la REM contribuyó al estudio. La información que se contiene en este estudio se refiere a la situación en los Estados miembros de la REM que se mencionan hasta diciembre de 2022.

Las contribuciones nacionales tienen la base en gran medida en investigación documental (es decir, en legislación y documentos de política existentes), informes, literatura académica, recursos de internet, avisos e información de autoridades nacionales, y no en investigación primaria. Las estadísticas se obtuvieron de Eurostat, las autoridades nacionales y otras bases de datos (nacionales).

Fue publicado

En febrero de 2025

Referencia que se recomienda

Red Europea de Migraciones (REM), «Empleo ilegal de nacionales de terceros países: análisis de la situación 2017 – 2022, estudio de la REM», [febrero de 2025], [URL], última consulta el [día, mes, año].

Para más información

Sitio web de la REM: http://ec.europa.eu/emn
Página de LinkedIn de la REM: https://www.linkedin.com/company/european-migration-network
Cuenta X de la REM: https://twitter.com/emnmigration
Página de YouTube de la REM: https://www.youtube.com/@EMNMigration

Los iconos fueron realizados por Freepik, fueron extraídos de www.flaticon.com y vecteezy.com. Imagen de portada: iStockphoto

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 5

Puntos clave 5
Alcance y objetivos del estudio 5
Contexto 6
Marco jurídico y de políticas nacional y prácticas 6
Medidas preventivas 7
Identificación del empleo ilegal de nacionales de terceros países 8
Sanciones para empleadores 8
Resultados y apoyo para nacionales de terceros países 9

1. CONTEXTO Y FUNDAMENTACIÓN DEL ESTUDIO 11

1.1. Introducción 11
1.2. Contexto jurídico y de políticas de la UE 12
1.3. Objetivos y alcance del estudio 13
1.4. Preguntas clave 14

2. CAMBIOS EN LOS MARCOS JURÍDICOS Y DE POLÍTICAS NACIONALES 15

2.1. Abordar el empleo ilegal como una prioridad nacional 15
2.2. Debates nacionales sobre el empleo ilegal 15
2.3. Cambios recientes o planificados en la legislación, las políticas y la práctica 17

3. MEDIDAS PREVENTIVAS 21

3.1. Seguimiento y evaluación de riesgos 21
3.2. Medidas e incentivos para prevenir el empleo ilegal de nacionales de terceros países 25
3.3. Retos y buenas prácticas en la prevención del empleo ilegal de nacionales de terceros países 27

4. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO ILEGAL DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES 30

4.1. Desarrollos para mejorar la identificación 30
4.2. Identificación de medidas 33
4.3. Buenas prácticas y retos en la identificación del empleo ilegal de nacionales de terceros países 36

5. SANCIONES PARA EMPLEADORES 38

5.1. Enfoques renovados de las sanciones paraempleadores 38
5.2. Retos para la aplicación de sanciones 40
5.3. Buenas prácticas y factores de éxito 41

6. RESULTADOS Y APOYO A LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES 43

6.1. Resultados para los empleados de terceros países, según su situación jurídica 43
6.2. Procedimientos para presentar una queja contra los empleadores 49
6.3. Pago de remuneración pasada: modalidades y plazos 54
6.4. Información sobre los derechos laborales para los nacionales de terceros países 56

7. CONCLUSIONES 51

LISTA DE DEFINICIONES

El estudio utiliza las siguientes definiciones, que, a menos que se indique lo contrario, tienen la base en el Glosario sobre Asilo y Migración de la REM[1].

Término	Definición
Empleo ilegal	Actividad económica que se lleva a cabo en contravención de las disposiciones establecidas por la legislación.
Empleo ilegal de un nacional de un tercer país en situación de estancia legal	Empleo de un nacional de un tercer país que se encuentra legalmente en el territorio, pero trabaja fuera de las condiciones de su permiso de residencia o sin autorización para trabajar, lo que está sujeto a la legislación nacional de cada Estado miembro de la UE.
Empleo legal de un nacional de un tercer país en situación de estancia legal	Empleo de un nacional de un tercer país en situación de estancia irregular.
Estancia irregular[2]	La presencia en el territorio de un Estado miembro de la UE de un nacional de un tercer país que no cumple, o ha dejado de cumplir, las condiciones de entrada que fueron establecidas en el Artículo 5 del Reglamento (UE) 2016/399 (Código de fronteras Schengen) u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en este Estado miembro de la UE.
Economía sumergida	Todas las actividades económicas que se realicen por trabajadores y unidades económicas que, en derecho o en la práctica, no están cubiertas o están insuficientemente cubiertas por disposiciones formales.
Trabajo no declarado	Cualquier actividad remunerada que sea lícita por su naturaleza, pero que no se declare a las entidades públicas, teniendo en cuenta las diferencias existentes en los sistemas normativos de los Estados miembros[3].
Plataforma de trabajo	Todo trabajo organizado a través de una plataforma digital de trabajo y realizado en la Unión Europea por una persona física con base en una relación contractual entre la plataforma digital de trabajo y la persona, con independencia de que exista o no una relación contractual entre la persona y el destinatario del servicio[4].
Venta a pérdida social	La práctica por la que a los trabajadores se les asigna una remuneración o unas condiciones de trabajo y de vida inferiores a las que fueron establecidas por la ley o por los convenios colectivos en el mercado laboral correspondiente, o a las que prevalecen en el mercado.

1 Red Europea de Migraciones (REM), «EMN Glossary», s. f., https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en, última consulta: 31 de enero de 2024.

2 Aunque el término «empleo ilegal de un nacional de un tercer país en situación de estancia irregular» se toma directamente de la Directiva sobre Sanciones a los Empleadores (2009/52/CE), la Comisión Europea prefiere ahora el término «estancia irregular», conforme a la Directiva de Retorno (2008/115/CE), https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/irregular-stay_en, última consulta: 21 de marzo de 2024.

3 Comisión Europea, «Undeclared work», s. f., https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1298&langId=en, última consulta: 25 de septiembre de 2024.

4 Comisión Europea, «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work», COM(2021) 762, Artículo 2(2), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0762, última consulta: 6 de julio de 2024.

RESUMEN EJECUTIVO

PUNTOS CLAVE

- Prevenir y combatir el empleo ilegal de nacionales de terceros países sigue siendo una **alta prioridad política** en todos los Estados miembros de la Red Europea de Migraciones (REM). La mayoría ha introducido importantes reformas legislativas desde 2017 que se centran principalmente en las sanciones para los empleadores. Sin embargo, en el área de la prevención, la mayoría de los Estados miembros de la REM mantienen las mismas o similares medidas e incentivos para los empleadores que en 2017.
- El empleo ilegal de nacionales de terceros países sigue **suscitando debates nacionales** en los Estados miembros de la REM, particularmente sobre su impacto social y la necesidad de protección y regularización de los trabajadores. Estas discusiones se han intensificado debido a los **efectos de la pandemia de la COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania**, lo que ha puesto mayor atención en cuestiones de igualdad, derechos laborales y vulnerabilidades.
- **Avances notables en las actividades de inspección laboral** tienen como objetivo identificar el empleo ilegal de nacionales de terceros países. Seis Estados miembros de la REM han aumentado sus inspecciones laborales generales anuales, mientras que otros informan de la identificación de más infracciones y de la ampliación de su plantilla de inspectores. Cuatro Estados miembros de la REM monitorean específicamente los casos de empleo ilegal de nacionales de terceros países que fueron identificados durante las inspecciones.
- Las pequeñas y medianas empresas (PYME) en sectores como la construcción, el alojamiento, los servicios de alimentación, la manufactura, la agricultura, la silvicultura y la pesca siguen siendo los empleadores más frecuentes en el empleo ilegal de nacionales de terceros países. Los sectores emergentes en riesgo incluyen la belleza y el bienestar, los servicios de entrega, los servicios de seguridad, la gestión de eventos y los trabajos de demolición.
- Los Estados miembros de la REM han **mejorado la cooperación nacional e internacional** para combatir el empleo ilegal de nacionales de terceros países. Desde 2017, muchos países han introducido o mejorado esquemas existentes para optimizar la colaboración entre las diversas agencias que están involucradas en los esfuerzos de prevención y cumplimiento. La mayoría de los Estados miembros de la REM se involucran cada vez más en la cooperación transfronteriza, y utilizan nuevas iniciativas (por ejemplo, la Autoridad Laboral Europea (ELA) y su Plataforma Europea para combatir el trabajo que no está declarado desde 2016) e iniciativas existentes (por ejemplo, a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)).
- **Los resultados para los nacionales de terceros países** que fueron detectados al trabajar de forma ilegal varían en función de su estatuto de residencia y de si tienen o han tenido alguna vez un permiso de trabajo. Los resultados abarcan desde la retirada y la denegación de renovación de los permisos de residencia, hasta las decisiones de retorno y las multas. Sin embargo, si se determina que la persona es víctima de explotación o trata de seres humanos, la mayoría de los Estados miembros de la REM activa procedimientos específicos con diferentes resultados, como permisos de residencia temporales.

ALCANCE Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Este estudio de la REM documenta el empleo ilegal de nacionales de terceros países en los Estados miembros de la REM entre 2017-2022, toma como base el estudio anterior de la REM hasta 2017[5]. Incluye un análisis que está actualizado de los marcos legislativos y de políticas clave y las prácticas para prevenir, identificar y abordar el empleo ilegal de nacionales de terceros países, incluidos los Beneficiarios de protección temporal (BoTP, por sus siglas en inglés). Así mismo, proporciona ejemplos de retos y buenas prácticas.

5 Red Europea de Migraciones (REM), «Illegal Employment of Third-Country Nationals in the European Union - EMN Synthesis Report», septiembre de 2017, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/00_eu_illegal_employment_synthesis_report_final_en_0.pdf, última consulta: 26 de septiembre de 2024.

El estudio clasifica a los nacionales de terceros países que realizan empleo ilegal en tres grupos principales: aquellos que residen de forma legal, pero trabajan de manera no declarada; aquellos que residen de forma legal, pero violan los términos de su permiso de residencia o trabajo; y aquellos que tienen estancia irregular y trabajan en el país. Así mismo, considera casos de autoempleo ilegal, especialmente en el trabajo en plataformas, que pueden encajar en cualquiera de estas categorías.

CONTEXTO

Aunque la política de empleo sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), desde principios de la década de 2000, las políticas estratégicas y los documentos legislativos de la UE han guiado los esfuerzos para combatir el empleo ilegal de nacionales de terceros países. En particular, la **Directiva sobre sanciones para empleadores** (2009/52/CE)[6] prohíbe el empleo de nacionales de terceros países con estancia irregular y establece normas mínimas para las sanciones y medidas contra los empleadores que infrinjan esta norma, así como otras Directivas sobre migración legal, como la Directiva sobre trabajadores temporeros (2014/36/UE), que prevé que los Estados miembros establecerán sanciones contra los empleadores que no hayan cumplido sus obligaciones en virtud de esta Directiva, incluida, en caso de incumplimiento grave, su exclusión de la posibilidad de emplear a trabajadores temporeros. Otros instrumentos de política de la UE pertinentes incluyen los **Planes de acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de migrantes** (tanto los documentos de 2015-2020 como los de 2021-2025), que describen el papel de la Comisión en el establecimiento de objetivos para las inspecciones anuales en los sectores económicos más vulnerables, y la **Plataforma Europea para combatir el trabajo que no está declarado**, fue establecida en 2016 y tiene como objetivo mejorar la cooperación, compartir las mejores prácticas y establecer principios comunes para las inspecciones en toda la UE.

MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICAS NACIONAL Y PRÁCTICAS

Combatir el empleo ilegal de nacionales de terceros países sigue siendo una prioridad política entre los Estados miembros de la REM[7]. Esto implica priorizar áreas clave como la identificación de nacionales de terceros países con estancia irregular y empleados ilegalmente[8], establecer objetivos específicos para investigar el empleo ilegal[9], y crear condiciones adecuadas para las vías legales para estas personas[10]. Otra prioridad común es mejorar los procesos para el retorno de nacionales de terceros países con estancia irregular[11].

El empleo ilegal de nacionales de terceros países sigue suscitando debates nacionales, se centra principalmente en su impacto social, la protección y regularización de los trabajadores, los sectores que están particularmente afectados y los retos en la detección y resolución de casos[12]. La pandemia de la COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania intensificaron estos debates, haciendo hincapié en las preocupaciones sobre la igualdad, los derechos de los trabajadores, las protecciones y las vulnerabilidades[13]. Por ejemplo, la pandemia puso de relieve la mayor vulnerabilidad de los trabajadores de plataformas y de la economía de trabajos ocasionales[14] con respecto de los problemas de derecho laboral y social[15], mientras que los Beneficiarios de protección temporal se enfrentaron a mayores riesgos de trabajo que no está declarado[16]. En muchos Estados miembros de la REM, la cuestión de abordar el empleo ilegal de nacionales de terceros países se debate como parte de temas más amplios de la política de migración[17].

La mayoría de los Estados miembros de la REM implementó[18] cambios legislativos, de políticas o prácticos durante el periodo de referencia, con cambios adicionales que fueron planificados[19] más allá de dicho periodo. La mayoría implementó cambios legislativos[20], principalmente para establecer sanciones y multas para los empleadores[21] y, en un caso, para nacionales de

6 Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre sanciones y medidas contra los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, 2009, p. 4, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=EN, última consulta: 14 de abril de 2023. Irlanda no participa en esta directiva.
7 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK.
8 AT, CY, FR, IT, SK.
9 BE, CY, EL, FR, SK.
10 FR, IE, LU.
11 BG, HR, SI.
12 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.
13 AT, ES, IE, LU, SK.
14 Una economía en la que las tecnologías digitales permiten conformar equipos en torno a un proyecto determinado, y a menudo a través de fronteras, mientras que las plataformas conectan sin interrupciones a compradores con vendedores (European Political Strategy Centre, «The Future of Work: Skills and Resilience for a World of Change»), 10 de junio de 2016, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5236ecf2-ac93-11e6-aab7-01aa75ed71a1, última consulta: 25 de septiembre de 2024).
15 AT, IE.
16 CZ, ES, LT, SE, SK.
17 CY, CZ, EL, ES, FI, LT, LV, SK.
18 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SK.
19 AT, BE, BG, CY, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE.
20 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LV, NL, PL, SE, SK.
21 AT (modificaciones legales menores), BG, CY, EE, FR, IT, LV, PL, SE.

terceros países[22], así como para implementar mejor la legislación de la UE[23] (por ejemplo, en el caso de Bélgica, esto se refería a finalizar la transposición de la Directiva sobre sanciones a empleadores (2009/52/CE), mientras que para otros Estados miembros de la REM significaba transponer otra legislación pertinente de la UE en este ámbito, como la Directiva 2018/957/UE relativa al desplazamiento de trabajadores). Los Estados miembros de la REM también introdujeron cambios de políticas[24] para abordar la trata de seres humanos con fines de explotación laboral[25] y mejorar las investigaciones sobre empleo ilegal[26]. Desde 2017, los cambios prácticos se han centrado en sensibilizar[27], aumentar las inspecciones[28], contratar y formar personal[29], y fomentar iniciativas para la cooperación interna y transfronteriza[30].

MEDIDAS PREVENTIVAS

La mayoría de los Estados miembros de la REM[31] identifican y monitorean de forma regular los sectores de alto riesgo de empleo ilegal de nacionales de terceros países. Casi todos los Estados miembros de la REM[32] han llevado a cabo nuevas evaluaciones de riesgos para obtener la información más reciente sobre los sectores donde prevalece el empleo ilegal de nacionales de terceros países.

Estos esfuerzos se dirigen a sectores que se caracterizan de forma típica por mano de obra intensiva poco cualificada con un historial de larga data de riesgo de trabajo no declarado, como la construcción, el alojamiento y los servicios de alimentación, la manufactura, la agricultura, la silvicultura y la pesca, así como a áreas emergentes de preocupación, como la belleza y el bienestar[33], los servicios de entrega[34], la industria de garajes y vehículos motorizados[35], los servicios de seguridad[36], la gestión de eventos[37] y el trabajo de demolición[38]. Las pequeñas empresas fueron las más prevalentes entre los empleadores de nacionales de terceros países que trabajan ilegalmente, seguidas por las empresas de tamaño medio, particularmente en sectores que emplean principalmente mano de obra no cualificada y poco cualificada dentro de industrias con un largo historial de trabajo no declarado.

La mayoría de los Estados miembros de la REM mantiene las mismas o similares medidas e incentivos preventivos para empleadores y empleados que antes de 2017. Las medidas preventivas que están dirigidas a los empleadores incluyen la sensibilización[39], la obligación legal de notificar a las autoridades cuando se emplean nacionales de terceros países[40], las listas de empleados no fiables[41] o los empleadores que están incluidos en listas negras[42]. Dos Estados miembros de la REM han introducido campañas e inspecciones que están dirigidas a los empleadores sobre las condiciones de empleo de las personas con derecho a protección temporal que huyen de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania[43]. Las medidas preventivas que están dirigidas a los empleados implican principalmente campañas de información[44], con siete países[45], que ofrecen campañas de información específicas para los Beneficiarios de protección temporal y las personas de Ucrania con derecho a protección temporal.

Los retos clave en las medidas preventivas incluyen dificultades con el seguimiento y las inspecciones[46], las barreras lingüísticas para comunicar derechos y obligaciones[47], y los obstáculos administrativos[48], incluidos los problemas de protección de datos[49].

22 CZ.
23 BE, BG, EL, FR, IE, IT, SK.
24 BE, CY, EE, FI, FR, IE, IT, NL, SE.
25 FI, FR, IT, NL.
26 BE, CY, FR, LT.
27 BE, BG, CY, EE, FI, IE, NL, LV.
28 BE, CY, CZ, EL, LU (se espera que los cambios legales de 2023 hagan más eficiente la imposición de sanciones a los empleadores), NL, SE.
29 BE, FI, FR, IE, LU.
30 CY, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SI, SK.
31 Solo EL y NL supervisan todos los sectores en lugar de únicamente los sectores prioritarios. LU también informa de que todos los sectores son objeto de supervisión, pero el empleo ilegal se detecta con mayor frecuencia en la construcción y en la hostelería, restauración y cáterin (HORECA).
32 HR no ha realizado nuevas evaluaciones de riesgos desde 2017.
33 FI.
34 AT, FI.
35 FI.
36 AT.
37 AT
38 AT.
39 BE, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SK.
40 AT, BG, LT, LU, LV, NL, SK.
41 BG.
42 FR, SK.
43 CZ, LT.
44 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, IE, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.
45 BG, BE, FI, IE, LT, LU, PL
46 AT, BE, CZ, FI, FR, EL, IE, LT, LV, PL, FI.
47 BE, CY, FI, FR, HR, HU, LU, LV.
48 LV informó de obstáculos administrativos que están relacionados con los trabajadores que fueron desplazados.
49 BE, LU, SE.

IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO ILEGAL DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

La mayoría de los Estados miembros de la REM informaron de progresos en sus esfuerzos por reducir los casos de empleo ilegal, lo que mejora sus capacidades administrativas para identificar estos casos[50].

Todos los Estados miembros de la REM llevaron a cabo inspecciones en el sitio para identificar a nacionales de terceros países empleados ilegalmente en 2017-2022, con 16 de ellos que realizaron inspecciones conjuntas que fueron coordinadas entre sus inspecciones de trabajo y otras autoridades nacionales competentes[51]. Desde 2017, el número de inspecciones generales anuales de trabajo aumentó en seis Estados miembros de la REM[52] y disminuyó en otros siete[53]. No se pudo identificar una tendencia clara en el resto. Cuatro Estados miembros de la REM[54] realizaron inspecciones específicas sobre el empleo ilegal de nacionales de terceros países de 2017 a 2022, con inspecciones que disminuyeron en dos países[55] y aumentaron en dos[56]. En tres casos, las inspecciones que están dirigidas a nacionales de terceros países representan el 10 % de todas las inspecciones anuales, en promedio[57].

Los Estados miembros de la REM han introducido nuevos métodos para identificar el empleo ilegal de nacionales de terceros países desde 2017, incluidas bases de datos comunes y prácticas de intercambio de información[58], un mejor uso de los conocimientos que fueron obtenidos de inspecciones y estudios anteriores[59], y líneas directas y plataformas en línea para presentar denuncias[60].

Desde 2017, los Estados miembros de la REM han desarrollado o mejorado esquemas que promueven la cooperación interinstitucional[61]. Si bien las inspecciones de trabajo suelen liderar la identificación de nacionales de terceros países empleados ilegalmente a través de inspecciones[62], a menudo colaboran con otras autoridades, como los servicios de inmigración y asilo[63], las autoridades financieras y tributarias[64], las fuerzas del orden y el control de fronteras[65], las agencias de seguridad social y seguros[66], y las autoridades de seguridad y salud en el trabajo (OSH, por sus siglas en inglés)[67]. La mayoría de los Estados miembros de la REM también participan en iniciativas internacionales y de la UE para combatir el empleo ilegal de nacionales de terceros países[68], colaboran de forma activa con la ELA y su plataforma para abordar el trabajo no declarado[69].

Los Estados miembros de la REM se enfrentan a varios retos clave en la identificación del empleo ilegal de nacionales de terceros países: comunicación y confianza debido a las barreras lingüísticas[70] y al miedo a las consecuencias por parte de los nacionales de terceros países afectados[71]; riesgos de fraude de identidad y falsificación de documentos (que también aumentan en las plataformas digitales)[72]; detección de infracciones laborales en los sectores de trabajo temporero[73]; y recursos limitados para el seguimiento e identificación del empleo ilegal de trabajadores extranjeros[74].

SANCIONES PARA EMPLEADORES

Los Estados miembros de la REM han introducido varios cambios en las sanciones para los empleadores, incluido el aumento de las sanciones financieras[75], penas de prisión para delitos graves[76], clarificación de la responsabilidad legal por las infracciones laborales[77]

50 BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SI.
51 BE, BG, CY, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SK.
52 BE, BG, CY, EL, LU, SE.
53 CZ, HR, HU, IT, LT, LV, PL.
54 EE, FI, LV, PL.
55 EE, LV.
56 FI, PL.
57 FI, LV, PL.
58 BE, BG, EE, IE, LU.
59 CY, HU, SI.
60 BE, BG, CY, EL, FI, IE.
61 BE, BG, EE, FR, IE, IT, LT, LV, NL, SE
62 BE, BG, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SI, SE, SK (en colaboración con la policía extranjera).
63 BE, BG, CY, IE, IT, NL, PL, SE, SK.
64 EE, EL, FI, FR, HU, IE, LU, LV, SE, SI.
65 BG, EE, FI, HR, IE, IT, LU, LV, PL, SE.
66 BE, EL, IE, PL.
67 CZ, FI, HU.
68 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.
69 La Plataforma Europea contra el trabajo no declarado es un grupo de trabajo permanente de la ELA para mejorar la cooperación entre los países de la UE y los actores clave en la lucha contra el trabajo no declarado, https://www.ela.europa.eu/en/undeclared-work, última consulta el 22 de octubre de 2023.
70 BE, BG, CY, FI, LT, LU, LV, SK.
71 AT, FI, LU.
72 AT, BE, BG, FR, FI, HU, SE.
73 BE, BG, FI, IE.
74 CY, IE, NL
75 BG, CY, EE, FR, IT, LT, LU (cambios notificados en 2023, es decir, después del período de notificación), NL, PL, SE, SI.
76 BE, CY, FR, IE, LU (cambios notificados en 2023, es decir, después del período de notificación).
77 EE, FI, LT, LV.

y exclusión de los empleadores infractores de la contratación pública[78].

Los Estados miembros de la REM se enfrentan a retos al sancionar a los empleadores infractores, incluida la falta de testimonios de nacionales de terceros países[79], dificultades para obtener pruebas suficientes del empleo ilegal para imponer sanciones[80], problemas transfronterizos con subcontratistas y empresas buzón[81], lagunas de coordinación entre autoridades[82] y sanciones inadecuadas para disuadir el empleo ilegal[83].

RESULTADOS Y APOYO PARA NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

Los tipos de resultados para los empleados de terceros países que están involucrados en empleo ilegal varían dependiendo de su estatuto de residencia o estatuto laboral:

- Para los nacionales de terceros países con permiso de residencia y trabajo, en la mayoría de los Estados miembros de la REM[84] los resultados pueden incluir la retirada, cancelación o revocación de su permiso de residencia y una consecuente decisión de retorno.
- En la mayoría de los Estados miembros de la REM, los nacionales de terceros países con un permiso de residencia pero sin permiso de trabajo se enfrentan a resultados como la retirada o denegación de renovación de su permiso de residencia[85], la emisión de una decisión de retorno[86], o una multa[87] para el empleador o para el trabajador ilegal.
- En la mayoría de los Estados miembros de la REM[88], una decisión de retorno (y en algunos casos detención y expulsión del territorio nacional) es el resultado más común para los nacionales de terceros países sin un permiso de residencia o trabajo.

Cuando un nacional de un tercer país se identifica como víctima de explotación o trata de seres humanos, la mayoría de los Estados miembros de la REM[89] activa procedimientos específicos[90], incluyendo la concesión de un permiso de residencia temporal y la opción de iniciar o desencadenar de forma automática una solicitud de protección internacional.

En la mayoría de los Estados miembros de la REM[91], los procedimientos para que los nacionales de terceros países presenten una denuncia contra los empleadores son los mismos, independientemente de su estatuto de residencia. Algunos[92] ofrecen apoyo adicional a través de asociaciones, sindicatos y representantes de los trabajadores. Todos los Estados miembros de la REM que respondieron permiten a los nacionales de terceros países elegir si presentan una denuncia de forma independiente o con apoyo de terceros.

Los retos clave para ofrecer apoyo a los nacionales de terceros países que están involucrados en empleo ilegal incluyen: falta de dominio del idioma[93] o conocimiento de los derechos[94], miedo a las consecuencias[95], dificultad para localizar al empleador[96], preferencia por ingresos continuos sobre el pago de salarios adeudados[97], falta de confianza en las autoridades[98], investigaciones y procedimientos judiciales prolongados[99], limitada evidencia disponible para presentar una denuncia[100], y falta de abogados o personal especializado que trabaje *pro bono*[101].

Todos los Estados miembros de la REM que respondieron utilizan campañas de información multilingües, líneas directas y mesas de ayuda para informar a los nacionales de terceros países sobre sus derechos laborales, independientemente de su estatuto laboral o de residencia. Se proporciona información detallada sobre las condiciones y normas laborales legítimas durante las inspecciones de trabajo en todos los Estados miembros

78 EE, FR, HU, LT, SI.
79 AT, BE, FI, IE, IT, LT, LU, LV, SE.
80 BE, CZ, FI, IE, LT, LV, SE, SK.
81 **Sociedades ficticias**: aunque el término «sociedad ficticia» se utiliza habitualmente en la UE y en todo el mundo, no existe una terminología o definición común y consensuada. Se entiende por sociedades buzón aquellas sociedades que están constituidas en un Estado miembro pero que no realizan ninguna actividad en dicho Estado miembro ni en ningún otro lugar. Comisión Europea: Dirección General de Justicia y Consumidores, Morel, S., Mathonet, C., Gounev, P., De Wispelaere, F. et al., «Letterbox companies – Overview of the phenomenon and existing measures – Executive summary». 2021, https://data.europa.eu/doi/10,2838/095339, última consulta el 22 de octubre de 2024.AT, BE, EE, FI, LV, SK
82 FI, HR, LU, SE
83 FI, IE, LU, PL
84 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.
85 FR, LU, LV, NL, SE
86 AT, CZ, EE, SL
87 EL, FI, SI
88 AT, BE, CY, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, NL, SE, SI.
89 AT, BE, BG, CY, FI, FR, HU, HR, IE, IT, LU, LV, NL, SE, SK.
90 Véase Red Europea de Migraciones (REM) «Third-country national victims of trafficking in human beings: detection, identification and protection», 2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/whats-new/publications/emn-study-third-country-national-victims-trafficking-human-beings-detection-identification-and_en, última consulta el 22 de octubre de 2024.
91 Todos excepto IE, SE
92 BE, FI, LU, SE
93 BE, FR, IE, LU, LV, SK
94 BE, FI, IE, LU, LV.
95 AT, BE, FI, FR, IT, LU, LV.
96 AT, IE, LV, PL.
97 AT, LU, LV.
98 BE, LU.
99 BE.
100 BE
101 BE.

de la REM. Algunos[102] colaboran con terceros (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos) para compartir información personalizada sobre empleo, mientras que otros[103] prestan especial atención a la difusión de información sobre derechos laborales a los Beneficiarios de protección temporal que fueron desplazados por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. No obstante, llegar a los trabajadores de terceros países empleados ilegalmente, especialmente aquellos con estancia irregular, sigue siendo un reto[104].

102 AT, FI, FR, IE, LU.
103 BG, FI, LT, LU, LV, PL.
104 FI, IE, LU.

1. CONTEXTO Y FUNDAMENTACIÓN DEL ESTUDIO

1.1. INTRODUCCIÓN

Prevenir el empleo ilegal es un objetivo y una prioridad política para la UE y sus Estados miembros, ya que la posibilidad de trabajar en la UE sin el estatuto legal que se requiere se considera uno de los principales factores de la migración irregular hacia la Unión Europea[105]. A efectos de este estudio, en el contexto de la UE, el empleo ilegal[106] abarca tanto el empleo ilegal de nacionales de terceros países con estancia irregular en el territorio de un Estado miembro de la UE como el de nacionales de terceros países con estancia legal que trabajan de forma no declarada o fuera de las condiciones de su permiso de residencia o permiso de trabajo.

La Comunicación de la Comisión Europea de 2007 «Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado», que precedió a la Directiva sobre Sanciones a Empleadores 2009/52, afirma que cualquier forma de empleo ilegal de nacionales o de nacionales de terceros países en los Estados miembros de la UE disminuye los ingresos fiscales, socava la financiación de los sistemas de seguridad social y distorsiona la competencia leal entre empresas[107]. Además del impacto económico negativo, los empleadores que participan en prácticas de empleo ilegal a menudo ignoran las normas mínimas de condiciones de trabajo, empleo y regulaciones de seguridad, así como los derechos de los trabajadores. Dicho empleo ilegal está asociado con condiciones precarias y una mayor probabilidad de explotación laboral.

El empleo ilegal es un fenómeno complejo que afecta a varios ámbitos, incluidos la migración, el empleo, las políticas sociales, la política fiscal y el respeto de los derechos individuales. Si bien la escala y la ocurrencia del empleo ilegal difieren entre hogares privados, pequeñas, medianas y grandes empresas, y entre sectores económicos, ofrece una oportunidad para que los empleadores que están dispuestos a reducir los costos laborales e incumplir las normas se aprovechen de los trabajadores que están dispuestos a aceptar empleos poco cualificados, mal remunerados en sectores con mano de obra intensiva y en condiciones difíciles y a menudo precarias[108]. En consecuencia, la prevención exitosa del empleo ilegal de nacionales de terceros países se encuentra en la intersección del empleo, la migración y los derechos humanos.

De conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)[109], los Estados miembros son los principales responsables de la política de empleo, mientras que las iniciativas de política de migración, incluida la prevención de la migración irregular, son una competencia que se comparte entre la UE y sus Estados miembros. En 2009, en un esfuerzo por abordar el empleo ilegal y aumentar la coordinación entre los Estados miembros, se acordó la Directiva sobre sanciones a empleadores (2009/52/CE), que tiene la base en una propuesta de la Comisión Europea[110]. La Directiva fue diseñada para proporcionar a los Estados miembros normas para intensificar la acción contra el empleo ilegal de nacionales de terceros países con estancia irregular. Las medidas cubren la prevención, detección y sanción del empleo ilegal, y buscan tanto disuadir a los empleadores de participar en el empleo ilegal como proteger a los nacionales de terceros países con estancia irregular contra los empleadores explotadores.

La necesidad de una acción conjunta contra el empleo ilegal se reitera en la Agenda Europea de Migración de

105 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «A renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2025)», 2021, p. 20, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0591, última consulta el 14 de abril de 2023.

106 Red Europea de Migraciones (REM), «EMN Glossary, Version 9», s. f., https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/illegal-employment_en, última consulta el 8 de marzo de 2023.

107 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Stepping up the fight against undeclared work, 2007», https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/? uri=CELEX:52007DC0628&from=EN, última consulta el 8 de marzo de 2023. Irlanda no participa en esta Directiva.

108 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, 2021, p. 20, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-09/COM-2021-592_en_0.pdf, última consulta el 14 de abril de 2023.

109 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN, última consulta el 8 de marzo de 2023.

110 Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, 2009, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/? uri=CELEX:32009L0052, última consulta el 8 de marzo de 2023. Irlanda no participa en esta Directiva.

2015[111] y el Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea de 2020[112]. Ambos documentos de política, junto con la Comunicación de la Comisión Europea de 2021 sobre la aplicación de la Directiva sobre Sanciones a Empleadores[113], enfatizan la necesidad de fortalecer la eficacia de la Directiva y evaluar la necesidad de futuras acciones. Un estudio de la REM de 2017 concluyó que la lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros países debería incluir medidas de protección y evaluaciones de riesgos para mejorar la identificación del trabajo ilegal[114]. Esto sugiere la necesidad de un estudio que proporcione un análisis sistemático y actualizado de las medidas, los obstáculos, así como las buenas prácticas para abordar el empleo ilegal de nacionales de terceros países en los Estados miembros de la REM.

La identificación del empleo ilegal es preocupante en el contexto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Según datos de Eurostat, poco más de 4,1 millones de ciudadanos no comunitarios que huyeron de Ucrania a partir del 24 de febrero de 2022 obtuvieron el estatuto de protección temporal en los países de la UE hasta el 31 de julio de 2024[115]. Aunque a los Beneficiarios de protección temporal se les concede acceso al mercado laboral de la UE, existe el riesgo de que esas personas desplazadas terminen trabajando de forma no declarada o siendo explotadas de alguna otra manera. La Comunicación de la Comisión Europea de 2022 sobre Orientación para el acceso al mercado laboral, la educación y formación profesional y el aprendizaje de adultos de las personas que huyen de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania subraya la necesidad de garantizar que los Beneficiarios de protección temporal no sean explotados y no trabajen en actividades no declaradas[116]. Es importante recopilar información de los Estados miembros de la REM sobre cualesquiera de esas consecuencias para los Beneficiarios de protección temporal que huyeron de Ucrania.

1.2. CONTEXTO JURÍDICO Y DE POLÍTICAS DE LA UE

Aunque la implementación de la política de empleo es competencia de los Estados miembros, las instituciones de la UE formulan documentos estratégicos de política para guiar sus acciones. La resolución del Consejo sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular fue adoptada en 2003 e hizo hincapié en la necesidad de fortalecer la prevención de las prácticas de empleo ilegal, mejorar la capacidad de las autoridades nacionales responsables de prevenirlas, y aumentar la cooperación entre los interlocutores sociales[117]. En 2006, el Libro Verde de la Comisión Europea sobre la modernización del Derecho laboral identificó el trabajo no declarado como un reto clave, se entiende como una infracción de mercados laborales adaptables y que funcionan bien que distorsionaba la competencia económica[118]. Un año después, la Comunicación de la Comisión Europea sobre la intensificación de la lucha contra el trabajo no declarado instó a los Estados miembros a adoptar un enfoque más sistemático frente al empleo ilegal y a adoptar mejores mecanismos con base en la evidencia[119]. En 2009, la UE adoptó la Directiva sobre sanciones a empleadores (2009/52/CE), que prohíbe y sanciona el empleo de nacionales de terceros países con estancia irregular[120]. Esto se complementa con Directivas sobre migración legal, como la Directiva sobre trabajadores temporeros (2014/36/UE), que prevé que los Estados miembros establecerán sanciones contra los empleadores que no hayan cumplido sus obligaciones en virtud de esta Directiva, incluida la exclusión de los empleadores que incumplan gravemente sus obligaciones en virtud de esta Directiva de emplear a trabajadores temporeros. Estas sanciones serán efectivas, se proporcionarán y serán disuasorias (Artículo 17).

El Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes 2015-2020 establece que, junto con los Estados miembros, la Comisión Europea debe identificar objetivos para el número de inspecciones que deben

111 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Agenda Europea sobre Migración, Agenda Europea sobre Migración, 2015, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/? uri=CELEX:52015DC0240&from=EN, última consulta el 8 de marzo de 2023.

112 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un nuevo pacto sobre migración y asilo, 2020, https://eur-lex.europa.eu/resource.html? uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF, última consulta el 8 de marzo de 2023.

113 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, 2021, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-09/COM-2021-592_en_0.pdf, última consulta el 8 de marzo de 2023.

114 Estudio de la REM sobre el empleo ilegal de nacionales de terceros países en la UE (2017), p. 45, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/00_eu_illegal_employment_synthesis_report_final_en_0.pdf, última consulta el 8 de marzo de 2023.

115 Eurostat, «Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics», 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics#Who_are_the_people_fleeing_Ukraine_and_receiving_temporary_protection.3F, última consulta el 31 de enero de 2024.

116 Comunicación de la Comisión sobre las orientaciones para el acceso al mercado laboral, la educación y formación profesionales y el aprendizaje de adultos de las personas que huyen de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania 2022/C 233/01, 2022, p. 3, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0616(01), última consulta el 25 de mayo de 2023.

117 Resolución del Consejo sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular, 2003, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003G1029(01)&from=EN, última consulta el 13 de abril de 2023.

118 Comisión Europea, «Green Paper: Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century», 2003, pp. 14-15, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com (2006)0708_/com_com(2006)0708_en.pdf, última consulta el 13 de abril de 2023.

119 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Stepping up the fight against undeclared work, 2007», p. 10, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0628&from=EN, última consulta el 13 de abril de 2023.

120 Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, 2009, p. 4, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=EN, última consulta el 14 de abril de 2023. Irlanda no participa en esta Directiva.

llevarse a cabo cada año en los sectores económicos más expuestos al empleo ilegal de migrantes irregulares, como la construcción, la agricultura y la horticultura, el trabajo doméstico o la limpieza y los servicios de cáterin y hostelería[121]. En 2016, la UE introdujo la Plataforma Europea para combatir el trabajo no declarado para mejorar la cooperación, compartir las mejores prácticas e identificar principios comunes para las inspecciones entre las inspecciones de trabajo y otras autoridades de aplicación de la ley en la Unión Europea[122]. Mientras que la Decisión del Consejo por la que se establece la Plataforma no diferencia entre las nacionalidades de los trabajadores empleados ilegalmente, sí reconoce que la situación precaria de algunos grupos, como los nacionales de terceros países, los coloca en una posición particularmente vulnerable[123].

La prevención de la explotación y la garantía de la protección de los migrantes se reitera en el Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes renovado 2021-2025[124], que destaca que la implementación efectiva de la Directiva sobre Sanciones a Empleadores (2009/52/CE) es necesaria para disuadir la migración irregular y proteger los derechos de los trabajadores migrantes irregulares. La Comunicación de 2021 sobre la aplicación de la Directiva sobre Sanciones a Empleadores, que fue presentada junto con este Plan de Acción de la UE renovado, establece la sanción a los empleadores que contratan a migrantes irregulares sin derecho a permanecer. Otras medidas para lograr los objetivos del Plan incluyen mecanismos efectivos para recuperar salarios impagados, presentar denuncias y denunciar la explotación laboral, así como inspecciones efectivas en los sectores económicos con mayor riesgo de empleo ilegal[125].

1.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DEL ESTUDIO

Este estudio de la REM proporciona una visión general de la situación del empleo ilegal en la UE entre 2017 y 2022. Su objetivo es dotar a los responsables políticos nacionales y de la UE de una mejor comprensión de los enfoques que fueron adoptados por los Estados miembros de la REM con respecto del empleo ilegal de nacionales de terceros países. Así mismo, proporciona información sobre el empleo ilegal de nacionales de terceros países en la UE y los sectores afectados. Finalmente, describe los retos y las buenas prácticas en la prevención del empleo ilegal entre 2017 y 2022. Los objetivos del estudio son:

- Proporcionar una visión general de la situación del empleo ilegal de nacionales de terceros países en los Estados miembros de la REM, actualizando el estudio de la REM de 2017 sobre el empleo ilegal de nacionales de terceros países en la UE.
- Recopilar información sobre los nuevos desarrollos en los marcos institucionales y legislativos para luchar contra el empleo ilegal de nacionales de terceros países en los Estados miembros de la REM y posibles áreas de preocupación.
- Identificar nuevas medidas que se utilizan por los Estados miembros de la REM para detectar casos de empleo ilegal de nacionales de terceros países y proteger los derechos de los nacionales de terceros países empleados ilegalmente.
- Compartir retos y buenas prácticas recientes sobre la prevención del empleo ilegal de nacionales de terceros países.

El alcance de este estudio de la REM es el empleo ilegal de nacionales de terceros países que tienen estancia legal o irregular en el territorio de un Estado miembro de la REM. Se examinan tres categorías clave:

- Un nacional de un tercer país con estancia legal en el país, pero empleado ilegalmente.
- Un nacional de un tercer país con estancia legal en el país, pero trabajando fuera de las condiciones de su permiso de residencia o trabajo.
- Un nacional de un tercer país con estancia irregular en el país y trabajando (lo que es automáticamente empleo ilegal de acuerdo con la Directiva sobre Sanciones a Empleadores (2009/52/CE)).

La posibilidad de que los empleadores se aprovechen de los trabajadores o los exploten se aplica a las tres categorías. Sin embargo, el nivel de vulnerabilidad de los nacionales de terceros países varía en función de sus derechos y condiciones específicos para residir y trabajar.

El estudio también tiene en cuenta los casos de autoempleo ilegal, específicamente el trabajo en plataformas, realizado por nacionales de terceros países, que puede enmarcarse en cualquiera de las tres categorías. Los Beneficiarios de protección temporal están incluidos en el alcance del estudio y pueden encajar en la primera o la segunda categoría. Los solicitantes de protección internacional están excluidos del alcance del estudio, debido a los marcos reguladores divergentes dentro de los que acceden a los mercados laborales de los

121 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020), 2015, p. 8, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=en, última consulta el 14 de abril de 2023.

122 Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se establece una plataforma europea para mejorar la cooperación en la lucha contra el trabajo no declarado, 2016, p. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0344&from=EN, última consulta el 14 de abril de 2023.

123 Ibid., p. 2.

124 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «A renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2025)», 2021, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/ 2021-09/COM-2021-591_en_0.pdf, última consulta el 14 de abril de 2023.

125 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, 2021, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-09/COM-2021-592_en_0.pdf, última consulta el 8 de marzo de 2023.

Estados miembros (véase el estudio dedicado de la REM en 2022[126]).

El estudio primero examina las diferentes etapas para abordar el empleo ilegal de nacionales de terceros países, comenzando con las medidas preventivas (sección 3), incluyendo el seguimiento y la evaluación de riesgos. Así mismo, examina la identificación del empleo ilegal de nacionales de terceros países y la cooperación (sección 4), las sanciones a los empleadores que contratan y explotan ilegalmente a nacionales de terceros países (sección 5), y los resultados para los nacionales de terceros países que se encuentran trabajando ilegalmente en función de su estatuto legal, decisiones de retorno y medidas de protección (sección 6).

1.4. PREGUNTAS CLAVE

El estudio plantea varias preguntas de investigación:

1. ¿Qué nuevos cambios en el marco jurídico y de políticas nacional sobre el empleo ilegal de nacionales de terceros países se han introducido en los Estados miembros de la REM desde 2017?
2. ¿Qué nuevas medidas preventivas e incentivos están en vigor en los Estados miembros de la REM para mitigar el empleo ilegal de nacionales de terceros países desde 2017?
3. ¿Han introducido los Estados miembros de la REM nuevas iniciativas para identificar el empleo ilegal de nacionales de terceros países desde 2017?
4. ¿Qué nuevas sanciones para empleadores están en vigor en los Estados miembros de la REM desde 2017 y qué factores afectan a su implementación?
5. ¿Qué posibles resultados han introducido los Estados miembros de la REM para los nacionales de terceros países que fueron identificados como empleados ilegalmente desde 2017?

126 Red Europea de Migraciones (REM), «Illegal employment of third-country nationals in the European Union - EMN Synthesis Report», septiembre de 2017, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/ 2020-09/00_eu_illegal_employment_synthesis_report_final_en_0.pdf, última consulta el 26 de septiembre de 2024.

2. CAMBIOS EN LOS MARCOS JURÍDICOS Y DE POLÍTICAS NACIONALES

2.1. ABORDAR EL EMPLEO ILEGAL COMO UNA PRIORIDAD NACIONAL

Prevenir y combatir el empleo ilegal de nacionales de terceros países es una prioridad política compartida importante a largo plazo en la mayoría de los Estados miembros de la REM[127]. Doce Estados miembros de la REM[128] integran la prevención del empleo ilegal en planes nacionales más amplios que están dirigidos a cuestiones como el trabajo no declarado, la trata de seres humanos y la explotación laboral. Finlandia considera el empleo ilegal como un problema multifacético con un impacto social más amplio, ya que contribuye a la perturbación del mercado, la pérdida de ingresos fiscales y problemas de seguro social. La prioridad política más amplia de Hungría es proteger el mercado laboral, y se entiende que la reducción del empleo ilegal contribuye a un mercado laboral menos problemático.

Para abordar el empleo ilegal, cinco Estados miembros de la REM se centran en la identificación de personas con estancia irregular y empleadas ilegalmente[129], otros cinco establecen objetivos específicos para investigar el empleo ilegal, especialmente de nacionales de terceros países[130], y dos crearon condiciones adecuadas para vías legales para nacionales de terceros países[131]. Tres Estados miembros de la REM también buscan mejorar los procesos para el retorno de nacionales de terceros países con estancia irregular[132].

En Irlanda y Letonia, abordar el empleo ilegal no es una prioridad nacional por sí mismo, pero se considera dentro de un contexto más amplio. Aunque abordar el empleo ilegal no es una prioridad nacional independiente, Irlanda se centra en la regularización de migrantes indocumentados de larga duración. El Programa de Gobierno desde 2020 prioriza nuevas vías para las personas indocumentadas de larga duración y sus dependientes. La Unidad de Política de Migración Económica reconoce la importancia de identificar y mitigar el trabajo informal para el funcionamiento efectivo de la economía. En Letonia, la prevención del empleo ilegal de nacionales de terceros países no es una prioridad nacional por sí misma, con un enfoque más amplio en la prevención de la migración irregular de nacionales de terceros países y el combate al trabajo no declarado.

Entre 2017 y 2022, doce Estados miembros de la REM introdujeron cambios para abordar de manera más efectiva el empleo ilegal de nacionales de terceros países[133]. Diez Estados miembros de la REM[134] introdujeron cambios legislativos o de políticas o adoptaron planes de acción para combatir el empleo ilegal de manera más efectiva (véase la sección 2.3). Seis Estados miembros de la REM[135] han establecido autoridades interministeriales o grupos de trabajo, lo que subraya la importancia de los esfuerzos de colaboración. En Suecia, la creación de una Delegación contra el crimen que está relacionado con el trabajo, así como centros regionales, refleja un enfoque a nivel social para abordar el empleo ilegal.

2.2. DEBATES NACIONALES SOBRE EL EMPLEO ILEGAL

Desde 2017, **el empleo ilegal de nacionales de terceros países ha sido objeto de debates nacionales en casi todos los Estados miembros de la REM que informan**, abarcando aspectos como el impacto social, la protección y regularización de los trabajadores, los sectores que están particularmente afectados y los retos de detectar y abordar los casos[136].

La **adopción de actos legislativos o enmiendas para abordar el empleo ilegal de nacionales de terceros**

127 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK.
128 BE, BG, EL, FI, FR, HR, IT, LU, NL, SE, SI, SK.
129 AT, CY, FR, IT, SK.
130 BE, CY, EL, FR, SK.
131 FR, IE.
132 BG, HR, SI.
133 BE, CY, ES, FI, FR, IT, LT, NL, PL, SK, CZ, SE.
134 BE, CY, ES, FI, FR, IT, LT, NL, PL, SK.
135 CZ, ES, IT, LT, NL, SE.
136 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

países fue un debate clave en siete Estados miembros de la REM[137]**.** Bulgaria buscó abordar la escasez de mano de obra a través de enmiendas legislativas y la promoción por parte de organizaciones de empleadores. Los sindicatos subrayaron el principio de igualdad de trato para los trabajadores de terceros países. Durante la pandemia, Italia adoptó medidas de regularización para contrarrestar el empleo ilegal, abordar la escasez de mano de obra y prevenir la propagación de la COVID-19.

En ocho Estados miembros de la REM, la cuestión de abordar el empleo ilegal de nacionales de terceros países se debate como parte de **temas más amplios de política de migración**[138]. Por ejemplo, la República Checa debatió los retos que están vinculados a la llegada y los retrasos en la integración de un gran número de Beneficiarios de protección temporal. Los debates de Estonia abarcaron desde las cuotas de inmigración hasta el impacto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en la migración laboral.

En seis Estados miembros de la REM, los debates se centraron en la **protección de los trabajadores y la seguridad social, y la regularización de nacionales de terceros países indocumentados**[139]. En Bélgica, un sistema de seguridad social protector a veces propicia la práctica de la venta a pérdida social. Los empleadores a menudo recurren al desplazamiento ilegal de nacionales de terceros países para eludir los altos costes laborales y las contribuciones a la seguridad social que están asociados con el sistema de seguridad social belga. Las elecciones parlamentarias de Finlandia de 2023 impulsaron el debate público sobre la importancia de la migración laboral para la economía, lo que condujo a la adopción de medidas gubernamentales para prevenir la explotación laboral y combatir la economía informal, incluido el empleo ilegal. Las ONG en Luxemburgo abogaron por campañas de regularización, haciendo hincapié en la vulnerabilidad de los nacionales de terceros países indocumentados. Irlanda introdujo un programa de regularización en 2022, tras un compromiso del gobierno y una consulta pública en 2021. Este programa de regularización por única vez estuvo abierto a personas que habían estado indocumentadas en el Estado de forma continua durante cuatro años, o tres años si tenían hijos menores. Hasta el 3 de julio de 2023, se habían concedido 4 617 de 6 548 solicitudes (70,5 %). Esto condujo a cambios positivos, con individuos que están regularizados y que tienen el potencial de conseguir mejores trabajos, y mejores salarios y condiciones.

En cinco Estados miembros de la REM, los debates también se centraron en el **impacto social del empleo ilegal**, particularmente en el contexto de la **pandemia de la COVID-19** y eventos geopolíticos, incluida la **guerra de agresión de Rusia contra Ucrania**, que pusieron de relieve cuestiones de igualdad, derechos de los trabajadores y vulnerabilidad[140]. Los debates durante la pandemia resaltaron las preocupaciones sobre el empleo ilegal de trabajadores esenciales en sectores críticos, incluidos la logística, la manufactura, el trabajo temporero y de cosecha, los servicios de entrega y el sector de la limpieza (véase el Recuadro 1). Los debates también se centraron en los **trabajadores de plataformas y de la economía de trabajos ocasionales**[141] durante la pandemia, particularmente en cuestiones de derecho laboral y social[142]. Los medios de comunicación en Irlanda informaron sobre los retos enfrentados por los nacionales de terceros países que trabajan en la entrega de alimentos[143], con cierto debate sobre el falso autoempleo y sus consecuencias para el Estado, como la pérdida de ingresos, y para el individuo, como la limitación de derechos[144].

Cinco Estados miembros de la REM señalaron que **los debates en torno al empleo ilegal se han intensificado con la llegada de los Beneficiarios de la protección temporal de Ucrania** y su percibida vulnerabilidad al empleo ilegal[145]. En Suecia, una línea de argumentación recurrente es que los Beneficiarios de protección temporal corren un riesgo particular de terminar en empleo ilegal debido a la falta de medidas de apoyo, los retos para acceder al mercado laboral y la baja asignación diaria que reciben[146]. De manera similar, las preocupaciones en Estonia y Lituania se relacionan principalmente con su posición laboral vulnerable y el aumento del riesgo de ser maltratados (salarios más bajos, jornadas laborales más largas, etc.).

Recuadro 1: debates en Austria sobre los trabajadores esenciales, incluidos los nacionales de terceros países.

Los focos de infección en dos centros de distribución de correo pertenecientes a *Post Aktiengesellschaft* (AG) en la primavera de 2020 sacaron a la luz las condiciones laborales precarias de los trabajadores temporales migrantes, incluyendo el aumento de horas extras, malos estándares de higiene, racismo y amenazas de despido por tomar baja por enfermedad. Las irregularidades en la producción de mascarillas en Hygiene Austria (2021) condujeron

137 BG, CY, EL, HR, HU, IT, LV, NL.
138 CY, CZ, EL, ES, FI, LT, LV, SK.
139 BE, FI, FR, IE, IT, LU.
140 AT, ES, IE, LU, SK.
141 Una economía en la que las tecnologías digitales permiten conformar equipos en torno a un proyecto determinado, y a menudo a través de fronteras, mientras que las plataformas conectan sin interrupciones a compradores con vendedores (European Political Strategy Centre, The future of work: Skills and resilience for a world of change), 10 de junio de 2016, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5236ecf2-ac93-11e6-aab7-01aa75ed71a1, última consulta el 25 de septiembre de 2024.
142 AT, IE.
143 RTÉ News, «Deliveroo riders in Dublin protest over pay and conditions», https://www.rte.ie/news/dublin/2021/0221/1198450-deliveroo/, última consulta el 26 de septiembre de 2024; The Irish Times, «The owner just disappeared without paying me my earnings: Unregulated delivery riders face exploitation», https://www.irishtimes.com/ireland/social-affairs/2023/09/17/the-owner-just-disappeared-without-paying-me-my-earnings-unregulated-delivery-riders-face-exploitation/, última consulta el 26 de septiembre de 2024.
144 Parlamento de Irlanda (Houses of the Oireachtas), «Dáil Éireann Debate - Industrial Action by Nurses and Midwives», 27 de marzo de 2019, https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2019-03-27/20/, última consulta el 26 de septiembre de 2024.
145 CZ, ES, LT, SE, SK.
146 Dagens Nyheter, «Ukrainare jagar lagligt arbete – erbjuds svartjobb», 2022, https://www.dn.se/sverige/ukrainare-jagar-lagligt-arbete-erbjuds-svartjobb/, última consulta el 26 de septiembre de 2024; Dagens Arena, «Vårt mottagande av ukrainska flyktingar förtjänar kritik», 2023, https://www.dagensarena.se/opinion/vart-mottagande-av-ukrainska-flyktingar-kritik/, última consulta el 26 de septiembre de 2024.

a más investigaciones, con alegaciones de empleo ilegal y violaciones de la legislación laboral y social, principalmente para los trabajadores refugiados. En ambos casos se descubrió que los empleadores habían transferido parte de la responsabilidad por las condiciones laborales ilegales a subcontratistas o agencias de trabajo temporal[147]. Así mismo, se hicieron públicos casos graves de **explotación laboral y privación de derechos** entre trabajadores extranjeros de temporada y de cosecha, en particular en relación con el alojamiento y la falta de estándares de higiene[148]. De manera similar, surgió que nacionales de terceros países estaban sujetos a condiciones laborales ilegales mientras realizaban entregas para Amazon o trabajaban en el sector de la limpieza durante la pandemia de COVID-19[149].

En cuatro Estados miembros de la REM, los debates consideraron los **retos a los que se enfrentan las autoridades** para abordar los abusos[150]. En Eslovenia, un caso destacado sobre violaciones laborales contra trabajadores extranjeros fue abordado por la Comisión de Trabajo, Familia, Asuntos Sociales y Personas con Discapacidad de la Asamblea Nacional de la República de Eslovenia, lo que impulsó debates sobre la acción coordinada en inspecciones y la cooperación entre autoridades nacionales e internacionales. Los debates en los medios de comunicación en Suecia se centraron en sectores específicos como la construcción, la hostelería o la recolección de bayas y los esfuerzos de las autoridades para combatir el crimen que está relacionado con el trabajo. Las inspecciones laborales específicas en el sector de la construcción recibieron particular atención. En los Países Bajos, los debates públicos sobre el empleo ilegal y las condiciones laborales injustas se centraron en los abusos por parte de agencias de trabajo temporal, las violaciones de la Ley de Empleo de Extranjeros y problemas en sectores específicos como los servicios de entrega.

Los sectores económicos y actividades más a menudo mencionados en los debates[151] incluyeron construcción[152], hostelería[153], servicios de entrega[154], pesca[155], salones de belleza[156], agricultura/recolección[157] y servicios domésticos y/o de limpieza[158]. Los debates típicamente se refirieron a actividades intensivas en mano de obra y poco cualificadas. En Francia, los grandes eventos deportivos como la Copa Mundial de Rugby en 2023 y los Juegos Olímpicos de París en 2024 motivaron una atención intensificada a las condiciones laborales en los sitios de construcción. Los órganos de inspección se centraron en identificar a trabajadores ilegales, especialmente en situaciones complejas de subcontratación.

2.3. CAMBIOS RECIENTES O PLANIFICADOS EN LA LEGISLACIÓN, LAS POLÍTICAS Y LA PRÁCTICA

La prevención y la lucha contra el empleo ilegal siguen siendo una prioridad para los Estados miembros de la REM, con la gran mayoría **que implementan**[159] cambios legislativos, de políticas o prácticos desde 2017 y **cambios planificados**[160] desde 2022.

147 Birke, P. and Neuhauser, J., «Migration und Prekarität in der Pandemie: Empirische Studien aus Deutschland und Österreich» (2023), *Arbeit*, 321 (3), p. 26, https://www.degruyter.com/document/doi/10,1515/arbeit-2023-0002/html, última consulta el 22 de octubre de 2024; Neuhauser, J., El-Roumy, M. and Wexenberger, Y., «Als ich diese Halle betreten habe, war ich wieder im Irak». «Migrantische Systemerhalter_innen bei Hygiene Austria und der Post AG» (2021), Cámara de Trabajo, Viena, https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitsmarkt/Studie_AK_Neuhauser_El-Roumy_Wexenberger_final.pdf, última consulta el 22 de octubre de 2024; Parlamento de Austria, «Anfrage der Abgeordneten Markus Koza und Meri Disoski, Freundinnen und Freunde, an den Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz betreffend Verdacht auf Schwarzarbeit und Sozialbetrug bei Hygiene Austria LP zu 5772/J XXVII» (2021), GP, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/J/5772/fname_932242.pdf, última consulta el 22 de octubre de 2024.

148 Ebner, P., «Austria - Annual Policy Report 2020», 2021, https://www.emn.at/wp-content/uploads/2020/12/emn-annual-policy-report-austria-2020.pdf, última consulta el 22 de octubre de 2024; Instituto de Viena para el Diálogo y la Cooperación Internacional (VIDC) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Austria, «Arbeitsbedingungen in der Ernte – Zunahme von Ausbeutung und Menschenhandel im Zeichen von Corona?», 2020, https://www.vidc.org/detail/condiciones-de-trabajo-en-la-cosecha-aumento-de-la-explotacion-y-el-trafico-de-personas-en-tiempos-de-coronavirus, última consulta el 22 de octubre de 2024. Los medios de comunicación se refirieron a los migrantes que están afectados procedentes de Estados miembros de la UE y de terceros países, especialmente del sudeste de Europa.

149 Kohlenberger, J., et al., «Systemrelevant, aber unsichtbar: Arbeitsbedingungen migrantischer und geflüchteter Amazon Zusteller*innen während der COVID-19-Pandemie (2021), *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft,* n.º 228, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien», Viena; https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC16357638/2/#topDocAnchor, última consulta el 22 de octubre de 2024; Stadler, B. (2020). «Da müssen wir wirklich etwas ändern. Problemlagen, Arbeitsrechtsberatung und Rechtsschutz in der Reinigungsbranche», FORBA Forschungsbericht. Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, Vienna, 2020, https://www.forba.at/wp-content/uploads/2021/06/Bericht-Reinigung-FORBA-Bettina-Stalder-2020.pdf, última consulta el 22 de octubre de 2024.

150 LV, NL, SE, SI.

151 AT, BE, CY, FR, IE, IT, LV, NL, SE, SK.

152 BE, FI, FR, LU, LV, SE.

153 CY, IE, LU, NL, SE.

154 AT, CY, FR, LV, NL.

155 IE, SE.

156 SE.

157 AT, FI (recolección de frutos del bosque), FR, IT, LV.

158 AT, BE, CY, FI, FR, IE, IT, NL, SE.

159 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SK.

160 AT, BE, BG, CY, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE.

La gran mayoría de los Estados miembros de la REM implementó **cambios legislativos** durante el periodo de referencia[161]. Diecisiete Estados miembros de la REM[162] implementaron **cambios prácticos** y casi la mitad implementó **cambios de políticas**[163].

Además, la mayoría de los Estados miembros de la REM planean adoptar nuevas medidas **legislativas**[164] y **de políticas**[165], y algunos también planean **cambios prácticos**[166] para abordar el empleo ilegal de nacionales de terceros países. Estos tienen como objetivo mejorar la detección y prevención del empleo ilegal, particularmente en sectores específicos.

Irlanda implementó **cambios generales** que impactan indirectamente en el empleo ilegal, como programas de regularización para abordar la situación de los nacionales de terceros países indocumentados.

Cambios legislativos

Cambios legislativos que fueron implementados entre 2017 y 2022

Diez Estados miembros de la REM[167] informaron de enmiendas legales sobre **sanciones y multas**, generalmente aumento de las penas y multas para los empleadores[168] y un Estado miembro de la REM aumentó las penas para los nacionales de terceros países empleados ilegalmente[169]. En Chipre, la pena criminal para los empleadores se ha incrementado a un máximo de cinco años de prisión o una multa de 20 000 € desde 2021 (anteriormente tres años y 8500 €). Una enmienda legislativa propone transferir la responsabilidad de sancionar a los empleadores del Departamento del Registro Civil y Migración del Ministerio del Interior a la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En Estonia, las enmiendas significativas a la Ley de Extranjería en 2022 incluyeron la restricción del empleo de corta duración a puestos a tiempo completo y la aplicación del pago del salario medio estonio. Las disposiciones ahora garantizan el cumplimiento de la remuneración y permiten sanciones retroactivas por incumplimiento. Así mismo, se adaptaron medidas para apoyar a los Beneficiarios de protección temporal que fueron desplazados por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Además, dos Estados miembros de la REM[170] introdujeron legislación que impone más obligaciones de información a los empleadores, con una cláusula específica para los ciudadanos ucranianos en Polonia.

Siete Estados miembros de la REM informaron de cambios legislativos **para implementar la legislación de la UE**[171]. Para Bélgica, esto supuso la finalización de la transposición de la Directiva sobre sanciones a empleadores (2009/52/CE) a la legislación nacional, ya que los problemas con la transposición de uno de sus artículos (Art. 13(4)) causaron retrasos que superaron el plazo de transposición. Bulgaria informó de cambios legislativos importantes y una alineación más fuerte de la legislación nacional con el Derecho de la UE sobre migración legal en general. Se instituyó un nuevo marco jurídico que simplifica todo el proceso de emisión de permisos de residencia y permisos únicos de trabajo, desde el inicio hasta la conclusión, bajo la competencia de una única autoridad competente, de conformidad con el Derecho de la UE. En Francia, las disposiciones de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (2018/957/UE), que revisa la Directiva original de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores, entraron en vigor el 30 de julio de 2020. Estas disposiciones fortalecen los derechos de los trabajadores que fueron desplazados y garantizan una mayor transparencia sobre las disposiciones nacionales que aplican a los desplazamientos. Francia también transpuso el Artículo 1 de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores en el transporte por carretera (2020/1057/UE).

Cuatro Estados miembros de la REM también informaron de otros cambios legislativos que se centran en **prevenir la explotación** de trabajadores extranjeros[172] y la **trata de seres humanos**[173]. En Polonia, la legislación hace hincapié en el tiempo de trabajo y la remuneración justa para mejorar la protección contra la explotación y la trata de seres humanos. La legislación enmendada iniciada por la Inspección Estatal del Trabajo (PIP) tiene como objetivo salvaguardar los derechos de los ciudadanos ucranianos y permitir medidas de inspección efectivas por parte de los inspectores de trabajo.

En algunos Estados miembros de la REM se produjeron cambios legislativos que están relacionados con **sectores específicos**[174]. En Finlandia, la Ley sobre el Estatuto Jurídico de los Extranjeros que Recolectan Productos Naturales entró en vigor en junio de 2021. Por primera vez, las autoridades de OSH (Seguridad y Salud en el Trabajo) tienen derecho a supervisar algunos aspectos del trabajo de las personas sin contrato de trabajo que recolectan bayas silvestres con base en el «derecho de todo hombre» (*everyman's right*)[175]. En Francia, se introdujeron cambios legislativos en 2018 sobre el fraude que está relacionado con el desplazamiento de trabajadores, con desarrollos regulatorios adicionales para el sector del transporte aéreo que fueron introducidos a través de un decreto de 2021. En Lituania, las enmiendas legislativas que entraron en vigor en abril de 2022 introdujeron formalmente un código de identificación de

161 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LV, NL, PL, SE, SK.
162 BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI.
163 BE, CY, EE, FI, FR, IE, IT, LT, NL, SK.
164 BE, BG, CY, EE, FI, FR, IE, LT, LU, LV, NL, PL.
165 BE, BG, CY, EE, FI, FR, IE, IT, LV, NL, SE.
166 AT, BG, CY, EE, EL, FR, IE, SE.
167 AT (modificaciones legales menores), BG, CZ, CY, EE, FR, IT, LV, PL, SE.
168 CZ, CY, EE, FR, IT, PL.
169 CZ.
170 PL, SE.
171 BE, BG, EL, FR, IE, IT, SK.
172 FI, FR, IT, PL.
173 FR, PL.
174 FI, FR, LT, LV, NL.
175 Parques Nacionales de Finlandia, «Everyman's Right», s. f., https://www.nationalparks.fi/everymansright, última consulta el 26 de septiembre de 2024.

trabajadores transparente para las personas que trabajan en sitios de construcción. Desde entonces, la inspección del empleo ilegal en sitios de construcción se ha vuelto considerablemente más efectiva y eficiente.

Cambios legislativos que fueron implementados después de 2022 y cambios legislativos futuros

La mayoría de los Estados miembros de la REM[176] informó de **enmiendas legales que fueron planificadas** relativas a las sanciones a empleadores o la protección de nacionales de terceros países. Por ejemplo, Bélgica está planificando revisar el Código Penal Social, incluyendo la introducción de un sistema de sanciones más coherente. Luxemburgo implementó cambios legislativos en 2023, notablemente sanciones para empleadores (véase la sección 5).

Cambios de políticas

Cambios de políticas que fueron implementados entre 2017 y 2022

Diez Estados miembros de la REM[177] informaron de una serie de cambios de políticas desde 2017 para combatir el empleo ilegal de nacionales de terceros países.

Los Estados miembros de la REM informaron de cambios en las políticas para **mejorar las investigaciones sobre el empleo ilegal**[178], incluidas las inspecciones, para fortalecer la colaboración entre autoridades en la lucha contra el empleo ilegal[179] y sensibilizar sobre las leyes laborales[180]. En Suecia, los esfuerzos de colaboración involucraron a múltiples agencias, como la Autoridad de Entorno Laboral y la Autoridad Policial, que trabajan para contrarrestar el fraude, las violaciones de normas y el crimen en la vida laboral. Los controles interinstitucionales, los centros regionales conjuntos y las campañas de información se centraron en la detección, prevención y concienciación sobre el crimen que está relacionado con el trabajo, particularmente en casos que involucran mano de obra extranjera.

En la mayoría de los Estados miembros de la REM que informaron de desarrollos de políticas, estos también se relacionaron con las **sanciones** para los empleadores[181] y el fortalecimiento de **medidas contra la trata de seres humanos** con fines de explotación laboral[182]. En los Países Bajos, un conjunto integral de políticas durante 2018-2022 se centró en combatir la explotación laboral de nacionales extranjeros. Las iniciativas clave incluyeron el programa «Juntos contra la Trata de Seres Humanos», que asignó recursos adicionales y estableció proyectos piloto regionales para supervisar la explotación laboral. Se centró en combatir la trata, el alojamiento de las víctimas de trata, las condiciones de trabajo justas y el apoyo a la policía.

En Francia, los desarrollos de políticas incluyeron una **compensación** por los daños que fueron causados por el empleo ilegal, mientras que Irlanda se centró en la regularización y el cierre del Programa de Trabajadores Atípicos para pescadores no pertenecientes al Espacio Económico Europeo (EEE) y su programa sucesor.

En Estonia e Italia, después de 2020, las medidas abordaron los retos **de la pandemia de la COVID-19.** Estonia también introdujo disposiciones **para apoyar a los Beneficiarios de protección temporal** que fueron desplazados por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania[183].

Cambios de políticas que están planificados

Más de la mitad de los Estados miembros de la REM[184] **planificó cambios de políticas**. Chipre está preparando un Memorando de Cooperación entre la Policía de Chipre y la Inspección de Trabajo. Finlandia planea mejorar las sanciones por explotación laboral, perfeccionar la supervisión, dirigir las inspecciones y combatir la trata de seres humanos. Los cambios que están planificados en los Países Bajos incluyen políticas que están dirigidas al sector de entrega de paquetería, promoviendo relaciones laborales sostenibles y la regulación del trabajo flexible, incluido el trabajo como o con trabajadores autónomos. Se está desarrollando un Plan de Acción renovado bajo el programa «Juntos contra la Trata de Seres Humanos», que continuará las acciones existentes e introducirá nuevas acciones. Los Países Bajos también están trabajando en una propuesta para una nueva legislación sobre trata de seres humanos, en particular para modernizar el artículo pertinente del Código Penal y así mejorar el enjuiciamiento de los infractores y la protección de las víctimas, así como ampliar el alcance de la responsabilidad penal con respecto de la explotación laboral.

Cambios prácticos

Cambios prácticos que fueron implementados entre 2017 y 2022

Los cambios prácticos desde 2017 se centraron principalmente en la **colaboración, el intercambio de información y las intervenciones específicas** para abordar los retos multifacéticos que están asociados con el empleo ilegal[185]**.**

En ocho Estados miembros de la REM, los cambios prácticos incluyeron la **provisión de información y campañas**, con la tecnología de la información (TI) para una prevención y detección más efectiva del empleo ilegal de nacionales de terceros países[186]. En 2019, Bulgaria estableció un sitio web nacional oficial (portal de información) para proporcionar información sobre las condiciones de trabajo a los trabajadores extranjeros que fueron desplazados en el país. Las personas pueden realizar un prueba en línea para verificar

176 BE, BG, CY, EE, FI, FR, IE, LT, LU, LV, NL, PL.
177 BE, CY, EE, FI, FR, IT, LT, NL, SE, SK.
178 BE, CY, FR, LT.
179 CY, FI, FR, IT, SE, SK.
180 CY, EE, FI.
181 CY, EE, FR.
182 FI, FR, IT, NL.
183 EE.
184 BE, CY, EE, FI, FR, IE, IT, LV, NL, SE.
185 BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.
186 BE, BG, CY, EE, FI, IE, NL, LV.

si su desplazamiento plantea algún riesgo de violar la ley[187]. Estonia lanzó un servicio de asesoramiento sobre migración en varios idiomas para reducir la burocracia y apoyar el asentamiento legal. Así mismo, desarrolló sistemas de información, amplió los servicios de consulta y abordó las condiciones de trabajo para las personas que fueron desplazadas por la guerra en Ucrania. Finlandia nombró una junta asesora sobre el empleo y la supervisión de permisos de trabajadores y empresarios extranjeros para el periodo 2022-2024 y puso en marcha una línea de ayuda multilingüe para trabajadores temporeros.

Algunos desarrollos prácticos fueron el resultado directo de cambios legales y de políticas, incluyendo **más inspecciones y recursos asociados**[188] **formación y contratación de personal**[189], y una mejor **colaboración entre autoridades**, incluyendo la transfronteriza[190]. En Lituania, la Inspección Estatal del Trabajo estableció un *Task Force* especializado, que se centra en combatir la trata de seres humanos con fines de explotación laboral. En Luxemburgo, el aumento gradual en la contratación de inspectores de trabajo mejoró la capacidad de inspección.

Cambios prácticos que están planificados

Varios Estados miembros de la REM[191] informaron de **cambios prácticos planificados**. Austria planea introducir escáneres de documentos digitales en los controles de la policía financiera en 2024 para detectar documentos de identidad falsificados, mejorando la autenticación de documentos. Chipre planea implementar el sistema informático «Ergani II», mediante el que se proporcionarán códigos a los empleados para verificar si sus empleadores los han registrado y para ver los términos de su empleo.

187 Gobierno de Bulgaria, «Posted Workers», s. f., https://postedworkers.gli.government.bg, última consulta el 25 de septiembre de 2024, última consulta el 22 de octubre de 2024.
188 BE, CY, CZ, EL, LU (se espera que los cambios legales de 2023 hagan más eficiente la imposición de sanciones a los empleadores), NL, SE.
189 BE, FI, FR, IE, LU.
190 CY, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SI, SK.
191 AT, BG, CY, EE, EL, FR, SE.

3. MEDIDAS PREVENTIVAS

El estudio de la REM de 2017 sobre el empleo ilegal de nacionales de terceros países en la UE concluyó que la acción contra el empleo ilegal de nacionales de terceros países necesita aumentar mediante la introducción e implementación de medidas preventivas y evaluaciones de riesgos para mejorar la identificación del empleo ilegal[192]. Esta sección proporciona una visión general de las medidas preventivas que fueron adoptadas por los Estados miembros de la REM para evitar el empleo ilegal de nacionales de terceros países y proteger los derechos de los nacionales de terceros países empleados ilegalmente desde 2017, con un enfoque particular en los desarrollos y tendencias clave, los retos y las buenas prácticas.

Esta sección revisa los sectores económicos que los Estados miembros de la REM **monitorean** en sus esfuerzos para prevenir el empleo ilegal de nacionales de terceros países, así como las **evaluaciones de riesgos** posteriores a 2017 para identificar aquellos sectores de actividad donde era más probable que fueran empleados nacionales de terceros países con estancia irregular[193]. Posteriormente, examina las medidas e incentivos para **evitar que los empleadores contraten a nacionales de terceros países ilegalmente** y para **disuadir a los empleadosde aceptar** este empleo. Finalmente, la sección destaca los retos y las buenas prácticas que fueron proporcionadas por los Estados miembros de la REM.

3.1. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RIESGOS

La Directiva sobre Sanciones a Empleadores (2009/52/CE) establece que «los Estados miembros garantizarán que se efectúen en su territorio inspecciones efectivas y adecuadas para controlar el empleo de nacionales de terceros países con estancia irregular». «Estas inspecciones tienen la base de forma prioritaria en una evaluación del riesgo que deberán elaborar las autoridades competentes en los Estados miembros (artículo 14(1))»[194] .

La mayoría de los Estados miembros de la REM[195] supervisan y evalúan regularmente los sectores económicos con mayor riesgo de emplear nacionales de terceros países ilegalmente y centran la mayor parte de sus esfuerzos de seguimiento en esos sectores.

La construcción, el alojamiento y los servicios de alimentación, la manufactura, y la agricultura, silvicultura y pesca siguen siendo las industrias tradicionalmente más en riesgo, mientras que las áreas económicas emergentes de alto riesgo incluyen la belleza y el bienestar[196], los servicios de entrega[197], la industria de garajes y vehículos motorizados[198], los servicios de seguridad[199], la gestión de eventos[200] y el trabajo de demolición[201]. La Tabla 1 presenta una visión general de los sectores económicos que fueron supervisados o identificados como sectores de riesgo por los Estados miembros de la REM.

192 Red Europea de Migraciones (REM), «Illegal employment of third-country nationals, in the EU», 2017, https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/page/emn-publishes-report-illegal-employment-third-country-nationals-eu_en, última consulta el 14 de diciembre de 2023.
193 Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre sanciones y medidas contra los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, Artículo 14(2), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009L0052, última consulta el 11 de diciembre de 2023.
194 Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre sanciones y medidas contra los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular.
195 Solo EL y NL supervisan todos los sectores (a diferencia de únicamente los sectores prioritarios). LU supervisa todos los sectores, y el empleo ilegal se detecta con mayor frecuencia en la construcción y en el sector HORECA.
196 FI.
197 AT, FI.
198 FI.
199 AT.
200 AT
201 AT.

Tabla 1 Sectores económicos[202] que fueron supervisados o identificados como sectores de riesgo por los Estados miembros de la REM.

Sector económico	Actividad económica específica (cuando proceda)	Sectores prioritarios que están supervisados o identificados como sectores de riesgo
Construcción		AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SI, SK
Actividades de alojamiento y de servicios de comidas	Servicios HORECA, servicios de reparto: AT, FI Turismo: AT, CY, FR, IT	AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, PL, SE, SI
Industria manufacturera		BG, CY, CZ, EE, IT, LT, LV, SE, SI, SK
Agricultura, silvicultura y pesca	Silvicultura: AT, BG, EE, FI, IT Pesca: BG, EE, IE, IT Ganadería: CY	AT, BG, CY, EE, FI, FR, HU, IE, IT, SE
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas	Talleres/vehículos de motor: BE, BG, CY, EE, FI, IT Lavado de coches: BE Comercio al por mayor: SE	BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, IT
Transporte y almacenamiento	Trasporte: FI	CY, FI, FR, IE, LT, LV, SE
Otras actividades de servicios	Industria de belleza y bienestar: FI, HU, IE, IT, SE	FI, HU, IE, IT, SE
Actividades administrativas y de servicios de apoyo	Servicio de limpieza: AT, FI, IT, SE	AT, FI, IT, SE, SK
Artes, entretenimiento y actividades recreativas	Actividades artísticas y deportivas: IT, SE	IT, LV, SE
Actividades profesionales científicas y tecnológicas		CZ
Industrias extractivas minería y explotación de canteras		LV

Haciéndose eco de la conclusión del estudio de la REM de 2017 de que todos los países informantes realizaron **evaluaciones de riesgos**, estas evaluaciones siguieron siendo clave para dirigir las inspecciones en la mayoría de los Estados miembros de la REM. Entre 2017 y 2022, casi todos los Estados miembros de la REM llevaron a cabo nuevas evaluaciones de riesgos para identificar los sectores de actividad donde el empleo ilegal de nacionales de terceros países está más concentrado[203]. Las tendencias y los sectores de alto riesgo continuaron identificándose principalmente a través de la recopilación de datos sobre violaciones por parte de empleadores o empleados[204], así como datos de visitas no anunciadas, quejas y avisos[205], referencias de otras autoridades nacionales[206] y tendencias emergentes de inspecciones anteriores[207]. Dos Estados miembros de la REM informaron de que su metodología para las evaluaciones de riesgos no había cambiado[208].

Cinco Estados miembros de la REM[209] desarrollaron **planes nacionales o estratégicos** para dirigir y planificar las inspecciones con base en el mayor riesgo de incumplimiento durante un período determinado. En Irlanda, la Comisión de Relaciones Laborales (WRC, por sus siglas en inglés) lleva a cabo evaluaciones de riesgo generales como parte de su proceso de planificación anual para inspecciones, y el riesgo de incumplimiento de la ley de permisos de empleo forma parte del proceso general de evaluación de riesgos[210]. La WRC asigna un perfil de riesgo (1-5) a los empleadores al cerrar las investigaciones. Estas calificaciones también informan las evaluaciones de riesgo y el despliegue de capacidad[211].

202 Comisión Europea, «Statistical classification of economic activities in the European Community», Eurostat Methodologies and Working Papers, NACE Rev. 2, 2008, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PDF, última consulta el 6 de mayo de 2024.
203 HR no realizó nuevas evaluaciones de riesgos entre 2017 y 2022.
204 AT, BE, BG, CY, EE, FR, FI, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.
205 BE, CY, CZ, FI, IE, LU, LV, PL.
206 BE, FR, IE, LV, PL.
207 AT, BE, CY, CZ, EE, EL, HU, IE, LU, LV, NL.
208 AT, LU.
209 BE, FR, IE, NL, SI.
210 WRC, «Home», s. f., https://www.workplacerelations.ie/en/, última consulta el 25 de septiembre de 2024.
211 La WRC también lleva a cabo anualmente unas 12 000 horas de inspecciones en horarios especiales, de conformidad con los Planes Regionales de Horarios Especiales, con un enfoque significativo en el cumplimiento de la legislación relativa a los permisos de trabajo.

Bélgica desarrolló el Plan Estratégico 2022-2025 para luchar contra el fraude social y la venta a pérdida social, con el fin de dirigir mejor las inspecciones de fraude. Los Países Bajos desarrollan programas plurianuales y planes anuales con base en análisis de riesgos. Su plan 2019-2022 identificó 17 categorías de riesgo, con la explotación laboral y el empleo ilegal clasificándose en primer y tercer lugar, respectivamente, entre las 17 categorías. Cada puntuación de riesgo subrayó la probabilidad de cada riesgo y su impacto o daño en un nacional de un tercer país. En Estonia, la Junta de Policía y Guardia de Fronteras (PBGB), la Junta de Impuestos y Aduanas y la Inspección de Trabajo colaboran de manera proactiva para compartir información, realizar análisis de riesgos conjuntos y planificar acciones específicas en diversas áreas, como el empleo ilegal de nacionales de terceros países, la trata de seres humanos, el fraude fiscal y las inspecciones laborales. La PBGB realiza un análisis de riesgos que se detalla cada año, considerando factores como los resultados de inspecciones anteriores, la inteligencia criminal, los cambios socioeconómicos y las tendencias migratorias. Esto ayuda a la Inspección de Trabajo a identificar sectores de alto riesgo, como la construcción, la manufactura y las actividades de servicios de alimentación.

Cinco Estados miembros de la REM[212] introdujeron o continuaron utilizando soluciones de TI en las evaluaciones de riesgos (véase el Recuadro 2).

Recuadro 2: soluciones de TI que se utilizan para evaluaciones de riesgos.

Grecia estableció criterios específicos a través del **sistema de análisis de riesgos** del sistema de información de la Inspección de Trabajo (OPS SEPE) y el Sistema Ergani (registra datos que están relacionados con el empleo). Esto permitió que las inspecciones se planificaran en empresas específicas en sectores concretos que fueron identificados como de alto riesgo de incumplimiento, como el comercio al por mayor y al por menor, los servicios de restauración, el alojamiento turístico y el transporte terrestre.

Bélgica utiliza **minería y comparación de datos** («data-mining and matching»), (que selecciona un número mínimo de objetivos, particularmente en el contexto de nuevos fenómenos de venta a pérdida social) para predecir el riesgo y mejorar los resultados de las inspecciones laborales. La retroalimentación periódica de los servicios de inspección social a la Dirección de Minería de Datos («Data-Mining») de la Oficina Nacional de Seguridad Social aumenta la eficiencia de la minería de datos.

Perfil del empleador

Los datos sobre el perfil de las empresas que participan en el empleo ilegal de nacionales de terceros países muestran un panorama mixto. Representan **pequeñas empresas, seguidas de medianas empresas**, **que operan principalmente en sectores que emplean mano de obra no cualificada y poco cualificada, incluyendo la construcción, la hostelería y los servicios de alimentación, la manufactura y la agricultura** (véase la Tabla 2). Se señalaron excepciones en Chipre y Finlandia, donde se identificaron infracciones en empresas independientemente de su tamaño.

Tabla 2: perfiles de empresas que fueron involucradas en el empleo ilegal de nacionales de terceros países, 2017-2022.

Estado miembro de la REM	Tamaño de la empresa	Sector y actividad económica[213]
AT	Pequeño, grande (normalmente subcontratacciones)	Construcción Servicios de alojamientos y de comidas Transporte Comercio al por mayor y al por menor Unidad familiar privada
BE	Sin datos	Construcción Servicios de hospitalidad y de comida Lavado de coches, talleres y comercio
BG	Sin datos	Construcción Hoteles, restaurante Industria manufacturera Pesca y silvicultura Comercio minorista, comercio y reparación de vehículos Transporte
CY	Sin talla específica	HORECA Agricultura y ganadería

212 AT y LU (antes de 2017), BE, EL, LV (se utiliza para evaluar aspectos específicos (por ejemplo, el desplazamiento de trabajadores) y sectores (por ejemplo, la construcción)).

213 Se organiza conforme a las categorías NACE, manteniendo al mismo tiempo la terminología específica que se facilita por los Puntos de Contacto Nacionales de la REM (PCN de la REM) para preservar descripciones detalladas (por ejemplo, lavado de coches o gestión de eventos).

Estado miembro de la REM	Tamaño de la empresa	Sector y actividad económica[213]
CZ	Pequeño, mediano	Construcción Servicios de alojamientos y de comidas Industria manufacturera Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos comercializados Actividades profesionales, científicas y técnicas
EE	Pequeño, grande	Construcción Industria manufacturare
EL	Pequeño	Cáterin y pequeños alojamientos Agricultura Comercio minorista estacional
FI	Sin talla específica	Construcción Restaurante Agricultura Trabajo manual
FR	Pequeño	Construcción HORECA Comercio
HR	Pequeño	Sin datos
HU	Pequeño	Construcción Restaurantes Agricultura
IE	Pequeño	Servicios de comidas y bebidas Comercio de pesca de mar Comercio al por mayor y al por menor Peluquería y belleza
IT	Sin datos	Construcción HORECA Industria manufacturera Agricultura Comercio al por menor/comercio
LT	Pequeño, mediano	Construcción Transporte
LU	Sin datos	Construcción Servicios de alojamiento y de comidas (HORECA) Agricultura, silvicultura y pesca
LV	Sin datos	Construcción Industria manufacturera Transporte y almacenamiento Arte, entretenimiento y actividades recreativas Minería y explotación de canteras
NL	Sin datos	Sin datos
PL	Pequeño	Construcción Procesamiento industrial Servicios administrativos y de apoyo
SE	Sin datos	Construcción Servicios de acomodación y trasporte Trasporte y almacenamiento Comercio al por mayor y al por menor Otras actividades de servicio Agricultura, silvicultura y pesca
SI	Sin datos	Construcción Limpieza

Estado miembro de la REM	Tamaño de la empresa	Sector y actividad económica[213]
SK	Pequeño	Construcción Producción industrial Al por menor y al por mayor Servicios administrativos y de apoyo

Recuadro 3: prevalencia de pequeñas empresas que participan en esquemas de empleo ilegal.

Una revisión en **Francia** entre 2019 y 2021[214] mostró que la mayoría de las empresas eran negocios muy pequeños, con ocho de cada diez teniendo menos de diez empleados. Las empresas muy pequeñas representaron el 79 % de las infracciones, incluyendo un 23 % con 0 empleados declarados y un 56 % con 1-10 empleados.

En **Irlanda**, de los 166 empleadores que incumplieron la Ley de Permisos de Empleo en 2022, 137 (83 %) eran pequeñas empresas, 20 (12 %) eran medianas y nueve (5 %) eran grandes[215].

En la **República Eslovaca**, entre 2017 y 2022, el empleo ilegal ocurrió principalmente en pequeñas microempresas, con 1 a 9 empleados. Las sociedades de responsabilidad limitada y los negocios de autoempleo se consideraron los más riesgosos, mientras que los grandes empleadores con 250 o más empleados fueron los menos riesgosos.

3.2. MEDIDAS E INCENTIVOS PARA PREVENIR EL EMPLEO ILEGAL DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

Visión general de las medidas preventivas e incentivos para empleadores

En el informe de la REM de 2017, las medidas preventivas e incentivos **para empleadores** incluían campañas de información, apoyo informativo, acuerdos con los interlocutores sociales y obligaciones para que los empleadores notificaran a las autoridades al emplear a nacionales de terceros países[216]. En general, todos los Estados miembros de la REM continuaron utilizando las mismas o similares medidas a las que se reportaron en 2017 (es decir, campañas de información; apoyo informativo). El principal desarrollo ha sido que, desde 2022, notablemente con la activación de la Directiva de Protección Temporal (2001/55/CE)[217] **las campañas e inspecciones se dirigieron a las condiciones de empleo de las personas con derecho a protección temporal** que huyeron de Ucrania[218]. Los Estados miembros de la REM informaron de las siguientes medidas preventivas:

- Sensibilización para empleadores sobre las regulaciones y sanciones de empleo[219], incluyendo jornadas informativas[220], seminarios de expertos sobre el empleo de nacionales de terceros países[221] y comunicados de prensa sobre cambios en la legislación[222].
- Obligación de notificación obligatoria a las autoridades al emplear nacionales de terceros países[223].
- Lista de empleados poco fiables[224] o lista negra de empleadores[225].
- Suspensión temporal de operaciones o exclusión de licitaciones[226]/exclusión de contratos y financiación públicos[227] o exclusión de subsidios para la contratación de empleados[228].

214 Ministerio de Trabajo (Francia), «Bilan du Plan National de Lutte contre le Travail Illégal 2019-2021 - Tome 2», https://travail-emploi.gouv.fr/plan-national-de-lutte-contre-le-travail-illegal-bilan-et-perspectives-0, última consulta el 23 de octubre de 2024.
215 Correspondencia con WRC, agosto de 2023.
216 Red Europea de Migraciones (REM), «Illegal employment of third-country nationals, in the EU», 2017, https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/page/emn-publishes-report-illegal-employment-third-country-nationals-eu_en, última consulta el 14 de diciembre de 2023.
217 Directiva 2001/55/CE sobre normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y sobre medidas para fomentar un equilibrio de esfuerzos entre los Estados miembros en la acogida de dichas personas y en la asunción de las consecuencias derivadas, activada por la Decisión de Ejecución del Consejo (UE) 2022/382 de 4 de marzo de 2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0091&qid=1646384923837, última consulta el 1 de mayo de 2024.
218 CZ, LT.
219 BE, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SK.
220 EE.
221 CZ.
222 FI, LV, SK
223 AT, BG, LT, LU, LV, NL, SK.
224 BG.
225 FR (Ministerio de Trabajo [Francia], «Blacklist of Companies», s. f., https://liste-noire.travail-emploi.gouv.fr/, última consulta el 26 de septiembre de 2024), SK (Oficina de Propiedad Industrial de la República Eslovaca, «Register of Legal Entities», s. f., https://www.ip.gov.sk/app/registerNZ/, última consulta el 26 de septiembre de 2024).
226 EE, EL, HR, SE, SK.
227 AT
228 SE, SK.

Los Estados miembros de la REM también se refirieron a otras medidas con un posible efecto disuasorio y, por lo tanto, preventivo:

- Sanciones y multas para empleadores (véase la sección 5)[229].
- Inspecciones, incluidas las inspecciones sorpresa («flash inspections») y la supervisión[230], aumento del número de inspectores laborales[231] e inspecciones conjuntas por parte de los organismos pertinentes[232].
- Inspecciones que se centran en las condiciones de trabajo de los Beneficiarios de protección temporal que fueron desplazados por la guerra en Ucrania[233].

Recuadro 4: nuevas medidas que fueron introducidas para evitar que los empleadores incurran en prácticas de empleo ilegal desde 2017.

Obligaciones de proporcionar información sobre los empleados nacionales de terceros países

En **Lituania**, la Ley sobre el Estatuto Jurídico de los Extranjeros entró en vigor el 1 de marzo de 2021. Establece una obligación legal para los empleadores de proporcionar información sobre los nacionales de terceros países que emplean temporalmente a la Inspección Estatal del Trabajo. Las autoridades comprueban entonces las condiciones de trabajo.

Campañas de información

En **Letonia**, en 2018 se lanzaron materiales informativos para los contratistas de la construcción[234]. Están disponibles en línea y contienen información sobre la labor de los inspectores en los sitios de inspección y las obligaciones y responsabilidades de los empleadores y empleados.

Medidas que están dirigidas al empleo de los Beneficiarios de protección temporal que fueron desplazados por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania

Dos países informaron de que estaban dirigiendo sus esfuerzos al empleo y las condiciones laborales de las personas que huían de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. **La República Checa** llevó a cabo campañas de sensibilización e inspecciones específicas, mientras que **Lituania** ofreció un seminario web en 2022 para concienciar a los empleadores sobre la entrada y el empleo de nacionales de terceros países que huyeron de Ucrania.

Visión general de las medidas preventivas e incentivos para empleados

Al igual que para los empleadores, los tipos de medidas preventivas e incentivos **para los empleados** no cambiaron notablemente desde los encontrados en el estudio de la REM de 2017 (es decir, campañas de información; apoyo informativo; obligaciones de notificación para el inicio del empleo y el cambio de empleador; mecanismos de denuncia). Las medidas e incentivos más comunes incluyeron **campañas de información** que están dirigidas a los empleados, así como servicios para la presentación de **denuncias** contra los empleadores.

Las campañas de información que están dirigidas a los empleados incluyeron sitios web que se dirigen por el gobierno[235], cooperación con actores no gubernamentales y organizaciones internacionales para informar a los empleados de sus derechos[236], iniciativas transfronterizas que organizan jornadas informativas en diferentes países[237], contribución a las campañas de información de la ELA (Autoridad Laboral Europea)[238] y el uso de consejeros para proporcionar información sobre los derechos laborales[239]. En Suecia, la Autoridad de Entorno Laboral y la Agencia Tributaria lanzaron una **campaña de sensibilización del consumidor** para concienciar sobre las condiciones de trabajo y los riesgos en ciertas industrias[240]. La campaña también advirtió al público contra la compra de bienes y servicios a empleadores que están involucrados en trabajo no declarado y les instó a verificar sus registros a través de un servicio electrónico[241].

Siete países[242] proporcionaron **servicios y campañas de información específicos para los Beneficiarios de protección temporal y personas de Ucrania con derecho a protección temporal**.

- Cinco Estados miembros de la REM desarrollaron **recursos de información específicos**. Irlanda, Finlandia y Luxemburgo proporcionaron recursos de información sobre derechos laborales para los Beneficiarios de protección temporal en todos los puertos de entrada[243]. Además, el sitio web de la administración fiscal de Finlandia incluyó una página dedicada a los Beneficiarios de protección temporal, con información sobre cómo solicitar una tarjeta

229 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, IT, LU, LV, NL, SE, SK.
230 AT, BE, CY, EL, FI, IE, LT, LU, LV.
231 FI, IE (prevé un aumento del número de inspectores de trabajo), LU.
232 BG, EE, FI, IE, IT, SK.
233 BE, CZ, LT, SK.
234 Servicio Estatal de Ingresos de Letonia, «Internal Normative Acts», s. f., https://www.rs.gov.lv/lv/ieksejie-normativie-akti - https://www.rs.gov.lv/lv/media/5276/download?attachment, última consulta el 28 de diciembre de 2023.
235 AT, BE, BG, CY, EL, IE, LU, LV, NL, SI, SK.
236 AT, CZ, EE, IT, LU, LV, NL.
237 CZ, EE, LV, SK
238 CZ, LT, LU.
239 AT, EE.
240 Autoridad Sueca de Entorno Laboral, «Arbetslivskriminalitet – så drabbas arbetstagare», s. f., https://www.youtube.com/playlist?list=PLEIRHW0U5qeq-dMERXf6q0cNz2r4qc7Bv, última consulta el 13 de septiembre de 2023.
241 Agencia Tributaria Sueca, «Consequences of undeclared work», s. f., https://skatteverket.se/foretag/drivaforetag/inkopupphandlingochleverantorskontroll/konsekvenseravsvartarbete.4.71004e4c133e23bf6db800098309.html, última consulta el 25 de septiembre de 2024.
242 BG, BE, FI, IE, LT, LU, PL.
243 BE, FI, IE, LT, LU.

fiscal[244]. En Lituania, la Inspección Estatal del Trabajo preparó folletos sobre las condiciones de empleo en el país. Bélgica estableció un Grupo de Trabajo sobre Ucrania que implementó varias iniciativas. Por ejemplo, se instruyó a los inspectores sociales que realizaban controles preventivos puntuales para prestar más atención a los derechos de los nacionales de terceros países, incluidos los ucranianos. Así mismo, se desarrolló un folleto que describe sus derechos. Finlandia también desarrolló una aplicación móvil (está disponible en 26 idiomas) para proporcionar información sobre los derechos y responsabilidades de los empleados y las partes clave que brindan ayuda en Finlandia, por si, por ejemplo, los individuos sospechan que su empleador los ha maltratado.

- Polonia y Bulgaria establecieron **puntos de contacto** para proporcionar información sobre los derechos laborales. Bulgaria estableció una dirección de correo electrónico que se dedica a gestionar consultas sobre los derechos laborales de las personas que huyeron de Ucrania. En Polonia, se lanzó una línea de ayuda nacional para extranjeros, que ofrece asesoramiento legal gratuito en ucraniano y ruso. Se gestiona por el Centro de Asesoramiento PIP en Varsovia. La línea de ayuda proporcionó orientación sobre las regulaciones que rigen el empleo legal y los derechos laborales.

Los mecanismos de denuncia en los Estados miembros de la REM incluyeron servicios de información, mediación y otros servicios de apoyo (véase la sección 6.2). En Italia, la Inspección Nacional del Trabajo (INL) y la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) cooperan para proporcionar asistencia a los nacionales de terceros países que deseen presentar denuncias sobre irregularidades laborales. Nombran mediadores culturales y asisten a las personas para que tomen las medidas necesarias. Estonia nombra consejeros de derechos laborales para informar a las personas de sus derechos y ayudar con el seguimiento.

Recuadro 5: medidas preventivas para empleados desde 2017.

En 2020, **los Países Bajos** lanzaron una nueva plataforma (https://www.workinnl.nl) para proporcionar información en varios idiomas a los nacionales de terceros países sobre sus derechos.

Estonia estableció acuerdos de cooperación con los estados bálticos sobre cooperación transfronteriza, incluso sobre trabajadores que fueron desplazados, con Noruega sobre sensibilización e intercambio de información, y con Polonia sobre la mejora y garantía de las condiciones laborales para los empleados que fueron desplazados a los territorios de ambos países.

En 2019, la PBGB (Junta de Policía y Guardia de Fronteras) celebró jornadas informativas en Minsk, Varsovia, Helsinki y Tallin (junto con la Inspección de Trabajo) para oficinas consulares y representaciones extranjeras de terceros países. Proporcionaron información sobre las vías migratorias legales, las posibilidades de trabajar en Estonia y los procedimientos relativos a la migración irregular. En total, participaron 20 representantes.

En 2022, **Irlanda** lanzó una animación corta sobre cómo presentar una denuncia a través del Servicio de Asesoramiento de la WRC (Comisión de Relaciones Laborales) y lo que sucede en una audiencia de arbitraje. Fue traducida al polaco, rumano, ruso, español y ucraniano, e incluyó también una función de «traductor de google» incorporada en el sitio web de la WRC.

Lituania contribuyó a las campañas de información de la ELA (Autoridad Laboral Europea). En 2021, la campaña se centró en el trabajo de temporada, informando a los trabajadores de temporada sobre sus derechos y a los empleadores sobre sus obligaciones, para garantizar condiciones de trabajo justas en toda la UE. Las campañas se centraron en el sector del transporte en 2022 y en el sector de la construcción en 2023.

3.3. RETOS Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA PREVENCIÓN DEL EMPLEO ILEGAL DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

Retos

Los retos que fueron reportados por los Estados miembros de la REM pueden clasificarse a grandes rasgos en: dificultades con la supervisión y las inspecciones[245] barreras lingüísticas para informar a las personas de sus derechos y obligaciones[246], y obstáculos administrativos[247], incluidos problemas de protección de datos[248].

- Casi la mitad de los Estados miembros de la REM informantes experimentaron **dificultades en la supervisión y las inspecciones, que surgieron de problemas**[249] prácticos como un número insuficiente de inspectores o financiación insuficiente, pero también de dificultades para establecer la identidad de una persona. Por ejemplo, surgieron estatus falsos en Francia, donde las personas abusaron de las plataformas digitales para registrarse como trabajadores autónomos. En Irlanda, las empresas

244 Administración Tributaria de Finlandia, «Temporary protection to persons fleeing Ukraine», s. f., https://www.vero.fi/en/individuals/tax-cards-and-tax-returns/arriving_in_finland/work_in_finland/temporary-protection-to-persons-fleeing-ukraine/, última consulta el 25 de septiembre de 2024.
245 AT, BE, CZ, FI, FR, EL, IE, LT, LV, PL.
246 BE, CY, FI, FR, HR, HU, LU, LV.
247 LU, LV (obstáculos administrativos que están relacionados con los trabajadores desplazados), NL, SE.
248 BE, LU, SE.
249 AT, BE, CZ, FI, FR, EL, IE, LT, LV, PL.

incumplidoras a veces estaban sujetas a cambios frecuentes de directores e identidad corporativa, lo que hacía difícil su supervisión.

- El estudio de la REM de 2017 identificó las **barreras lingüísticas** como un obstáculo significativo en la prevención del empleo ilegal de nacionales de terceros países, un reto que sigue afectando la extensión a nacionales de terceros países en ocho Estados miembros de la REM[250], limitando la medida en que se les podría informar eficazmente de sus derechos y obligaciones.
- Cuatro Estados miembros de la REM informaron de que los **retos administrativos,** como las leyes de privacidad restrictivas, las dificultades en la coordinación transfronteriza y los problemas con la accesibilidad a los datos, limitaron su eficacia en la prevención del empleo ilegal de nacionales de terceros países[251]. Suecia informó de retos administrativos, con la legislación de privacidad que limita la posibilidad de que las autoridades públicas compartan datos e información sobre nacionales de terceros países. Los Países Bajos indicaron dificultades para prevenir el empleo ilegal cuando un nacional de un tercer país comienza a trabajar en un Estado miembro de la UE, pero luego se traslada para trabajar ilegalmente en otro Estado miembro. La Inspección de Trabajo y Minas (ITM) en Luxemburgo señaló la accesibilidad a los datos y el intercambio de datos entre autoridades competentes como uno de los retos, con una nueva regulación legal prevista para entrar en vigor en 2023. En Letonia, los Guardias Fronterizos Estatales se enfrentaron a un reto significativo para adquirir rápidamente información y pruebas cuando los empleadores de otros Estados miembros de la UE desplazaban a nacionales de terceros países a trabajar en el país, ya que la información a través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) a menudo se retrasaba. La verificación de los documentos de residencia y los derechos de empleo que fueron emitidos por otros Estados miembros también fue problemática, ya que estos documentos frecuentemente carecían de detalles claros sobre el estado de empleo.

Buenas prácticas

Los Estados miembros de la REM describieron varias buenas prácticas para prevenir el empleo ilegal de nacionales de terceros países, tanto en relación con la disuasión de empleadores para que no contraten a nacionales de terceros países para trabajo ilegal, como con la disuasión de nacionales de terceros países para que no acepten empleo ilegal (véase el Recuadro 6). Las buenas prácticas incluyeron acciones para disuadir a los empleadores[252], campañas de sensibilización e información[253], asociaciones e intercambio de inteligencia entre instituciones[254] y a través de las fronteras[255].

Recuadro 6: buenas prácticas en sensibilización desde 2017.

Austria informó de clases de idiomas para trabajadores de temporada que se ofrecían por la Campaña SEZONIERI[256] y que incluían información sobre sus derechos. En respuesta a las personas que huyen de la guerra en Ucrania, **Lituania** desarrolló un acuerdo de cooperación con el Centro Ucraniano para la Protección de los Derechos Laborales para proporcionar a las personas información sobre derechos laborales en ucraniano.

En 2017, **Estonia** lanzó un servicio de asesoramiento sobre migración que ofrecía asesoramiento gratuito sobre el asentamiento a nacionales de terceros países, a la vez que brindaba apoyo a empleadores, la comunidad empresarial e institutos educativos que invitaban a nacionales extranjeros al país. Los asesores proporcionaron información y apoyo gratuitos, en persona, en línea o por teléfono en estoniano, inglés y ruso. Entre 2017 y 2022, los consejeros proporcionaron un promedio de 10 700 consultas por teléfono, 7 200 por escrito y 430 sesiones por Skype al año.

Francia, en asociación con los interlocutores sociales europeos, buscó proporcionar mejor información a los trabajadores de la construcción que fueron desplazados para los Juegos Olímpicos. Se produjo una tarjeta (similar a una tarjeta de crédito) en cinco idiomas (francés, inglés, portugués, polaco e italiano), que contenía un código QR para obtener información sobre los derechos de los empleados desde el sitio web de la Oficina de Trabajo. Estas tarjetas se pusieron a disposición de los oficiales de inspección y los sindicatos de trabajadores en marzo de 2021.

Polonia implementó una campaña de información de tres años «Trabajo legalmente» (*I work legally*) de 2017 a 2019 para concienciar sobre las obligaciones legales de empleadores y empleados (está dirigida principalmente a ciudadanos de Ucrania) que trabajan o planean trabajar en el territorio de la República de Polonia. Su objetivo era promover el trabajo legal por encima del empleo en la «economía sumergida» y proporcionar información sobre las posibilidades de asistencia de la PIP (Inspección Estatal del Trabajo).

Otra buena práctica destacada por seis Estados miembros de la REM fue **la construcción de asociaciones e intercambio de inteligencia** entre diferentes organismos y organizaciones a nivel nacional e internacional[257]. Esta cooperación ayudó a las instituciones a obtener la información necesaria para descubrir malas condiciones de trabajo y llevar a cabo inspecciones efectivas. En Finlandia, el intercambio oportuno de información entre autoridades fue clave para identificar casos de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) entre

250 BE, CY, FI, FR, HR, HU, LU, LV.
251 LU, LV (obstáculos administrativos que están relacionados con los trabajadores desplazados), NL, SE.
252 AT, CY, EL, LV, SE, SK.
253 AT, BG, CZ, EE, EL, FI, FR, IE, IT, LU, LV, NL, PL, SK.
254 CZ, FI, HR, IE, IT, LT, LU, LV.
255 EE, FI, HR, LV.
256 La campaña SEZONIERI por los derechos de los trabajadores temporeros en Austria es una iniciativa conjunta de los sindicatos y de actores de la sociedad civil (Sezonieri, «Home», s. f., https://www.sezonieri.at/en/startseite_en/, última consulta el 25 de septiembre de 2024).
257 FI, HR, IT, LT, LU, LV.

nacionales de terceros países. La cooperación entre la policía y la Agencia Administrativa Estatal Regional (que lleva a cabo la supervisión de la SST) agilizó el procesamiento de los casos de explotación laboral y empleo ilegal.

Austria, Chipre, Grecia y Suecia informaron de buenas prácticas para disuadir a los empleadores, citando los efectos positivos de las multas[258] y labs duras sanciones. En Luxemburgo, las partes interesadas de la sociedad civil indicaron que las sanciones previstas por la ley no eran lo suficientemente altas y, por lo tanto, no constituían un elemento disuasorio lo bastante fuerte para prevenir el empleo ilegal de nacionales de terceros países.

258 En CY, los empleadores que no registren a sus trabajadores son sancionados con una multa de 3 500 euros. La cooperación y comunicación permanentes y coordinadas entre la Inspección de Trabajo y otros ministerios y autoridades, las elevadas multas administrativas impuestas a los empleadores que no registran a sus trabajadores en el Fondo de Seguridad Social y las campañas de concienciación conducen en conjunto a mejores resultados. En Suecia, las multas se duplicaron en 2018. Posteriormente, la Fiscalía (A-Kim) se incorporó a la colaboración interinstitucional y la capacidad colectiva para imponer sanciones mejoró. En Austria, las sanciones elevadas que se combinan con los controles de la policía financiera, actúan como un elemento disuasorio eficaz para los empleadores.

4. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO ILEGAL DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

El estudio de la REM de 2017 sobre el empleo ilegal de nacionales de terceros países en la UE destacó la introducción de mecanismos de cooperación interinstitucional para mejorar los procesos de identificación. Los Estados miembros de la REM aumentaron el uso de tecnología y herramientas de evaluación de riesgos para realizar inspecciones más planificadas y específicas. Más específicamente, la cooperación estrecha y efectiva entre autoridades, incluidos los esquemas de colaboración internacional y el intercambio de información (por ejemplo, bases de datos comunes), se identificaron como factores de éxito comunes. La barrera lingüística y la dotación de personal insuficiente para llevar a cabo inspecciones efectivas y frecuentes se consideraron las principales debilidades que obstaculizan los esfuerzos de identificación.

Esta sección presenta el progreso realizado por los Estados miembros de la REM para gestionar la identificación del empleo ilegal de nacionales de terceros países. Cubre las estrategias nacionales para mejorar la identificación del empleo ilegal de nacionales de terceros países y los roles y responsabilidades de las diferentes autoridades, incluidos los esquemas de colaboración nacional y las asociaciones internacionales (sección 4.1), las medidas y herramientas que se utilizan para la identificación, incluidos los desarrollos de inspección en los Estados miembros de la REM (sección 4.2), y los retos, buenas prácticas y factores de éxito para una identificación efectiva (sección 4.3).

4.1. DESARROLLOS PARA MEJORAR LA IDENTIFICACIÓN

Estrategias nacionales para mejorar la capacidad de identificación

La mayoría de los Estados miembros de la REM informaron de progresos en sus esfuerzos por reducir los casos de empleo ilegal y mejorar su capacidad administrativa de identificación desde 2017[259]. Además de una mayor cooperación intra-agencia (sección 6.1.2) y asociaciones internacionales (sección 6.1.3), las estrategias nacionales para mejorar la capacidad de identificación que fueron reportadas por los Estados miembros de la REM incluyeron:

Los Estados miembros de la REM introdujeron objetivos específicos para abordar el fraude social y aumentar las inspecciones[260]. Bélgica adoptó un Plan Estratégico 2022-2025 para luchar contra el fraude social y la venta a pérdida social, incluidos objetivos de inspección específicos. El Servicio de Información e Investigación Social (SIIS) lanzó posteriormente un Plan de Acción operativo 2023-2024 contra el fraude social y la venta a pérdida social. Este Plan de Acción requirió que los servicios de inspección belgas llevaran a cabo al menos 400 investigaciones anuales sobre el desplazamiento de nacionales de terceros países para identificar casos de empleo ilegal. Italia, aunque no estableció objetivos específicos, introdujo documentos de política nacional para mejorar las inspecciones, incluidas las directrices de inspección nacional bajo el Plan 2020-2022 para combatir la explotación laboral y la contratación ilegal en la agricultura y el Plan de Acción Nacional 2022-2025 contra la Trata y la Explotación Grave de Seres Humanos.

Nueve Estados miembros de la REM introdujeron capacidades nuevas o mejoradas para llevar a cabo inspecciones[261]. Chipre estableció la Fuerza de Inspección Laboral en julio de 2017, que desempeña un papel fundamental en la lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros países, incluyendo la intensificación de las inspecciones y la aplicación de las normas de empleo. Desde que obtuvo acceso a los sistemas de información del Servicio de Asilo del Ministerio del Interior, puede utilizar los datos de manera eficiente para las inspecciones y la identificación del empleo ilegal. Croacia creó la Inspección Estatal en abril de 2019 como un organismo unificado para supervisar varios sectores. Fusionó 18 unidades de inspección diferentes, mejorando la eficiencia y la coordinación de la planificación y la supervisión. Francia amplió la lista de oficiales que pueden realizar inspecciones. Las nuevas incorporaciones incluyen oficiales y agentes de la policía judicial, impuestos y aduanas, seguridad social, aviación civil y sectores técnicos marítimos. Estos oficiales cubren varios sectores para las inspecciones, como los grandes eventos deportivos.

259 BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SI.
260 BE, FI, IT.
261 CY, EE, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE.

Recuadro 7: paquete de medidas de Finlandia para mejorar la identificación.

Finlandia implementó una serie de medidas para mejorar la identificación y la salvaguardia de las condiciones laborales de los nacionales de terceros países. En 2021, las autoridades finlandesas de SST (Seguridad y Salud en el Trabajo) recibieron mayores recursos, lo que condujo a respuestas más efectivas a los avisos y a la mejora de las inspecciones conjuntas. Un *Task Force* nacional que se dedica a supervisar a los trabajadores extranjeros tuvo como objetivo verificar al menos la mitad de los términos mínimos de empleo de los trabajadores extranjeros que se inspeccionan. Finlandia se inspiró en el exitoso modelo noruego de cooperación entre varios organismos para prevenir el empleo ilegal y la explotación. Aunque persistieron algunos efectos de compartimentación (*silo effects*), hubo un progreso notable en la coordinación e intercambio de información, así como en la sensibilización, el desarrollo de capacidades y la armonización de los procedimientos legales dentro de la administración. La creación del *Task Force* (grupo de trabajo) nacional de Investigación de la Trata de Seres Humanos y la Explotación Laboral (IHKA) en 2021 en el Departamento de Policía de Helsinki fue un paso significativo en la lucha contra la trata de seres humanos organizada y la explotación laboral[262].

Algunos Estados miembros de la REM también introdujeron iniciativas que están dirigidas a sectores percibidos como de mayor riesgo[263]. La WRC (Comisión de Relaciones Laborales) de Irlanda ha estado activa en la aplicación de la legislación laboral en la industria pesquera desde 2016, particularmente en el cumplimiento del Programa de Permiso de Trabajador Atípico, que estuvo abierto a los pescadores hasta finales de 2022[264]. Las actividades de identificación incluyeron operaciones regulares en puerto, controles de cumplimiento en el lugar de trabajo, investigaciones de quejas de pescadores y sus representantes, enlace con otras autoridades responsables de la inmigración, la aplicación de regulaciones sobre el tiempo de trabajo y el seguimiento de embarcaciones. La WRC tiene un grupo de inspectores con experiencia y relaciones en el sector pesquero y ha desarrollado protocolos y prácticas específicas para las operaciones de cumplimiento dentro de esta industria. Desde 2020, la Inspección Nacional del Trabajo (INL) de Italia ha participado en varios proyectos para identificar y combatir el empleo ilegal de nacionales de terceros países, como los proyectos «Su.Pr.Eme. Italia»[265] y «A.L.T. Caporalato!»[266], que cubren la agricultura y otros sectores en varias regiones de Italia. Estas iniciativas, fueron expandidas a nivel nacional bajo las «Acciones A.L.T. Caporalato D.U.E»[267], tienen como objetivo combatir la explotación laboral y garantizar el bienestar de los trabajadores vulnerables.

Iniciativas de cooperación interinstitucional

En la mayoría de los Estados miembros de la REM, **la identificación de nacionales de terceros países que están empleados ilegalmente es típicamente una tarea de las inspecciones de trabajo**, que realizan inspecciones[268]. En Austria, es el Ministerio Federal de Finanzas el responsable de supervisar el cumplimiento de las leyes que regulan el empleo de nacionales[269] extranjeros, y la Policía Financiera tiene la tarea de identificar a los trabajadores empleados ilegalmente. No obstante, en muchos Estados miembros de la REM, las inspecciones de trabajo también cooperan con otras autoridades para identificar el empleo ilegal o llevan a cabo inspecciones conjuntas, incluidos los servicios de inmigración y asilo[270], autoridades financieras y fiscales[271], aplicación de la ley y control de fronteras[272], agencias de seguridad social y seguros[273] y autoridades de SST (Seguridad y Salud en el Trabajo)[274]. En Letonia, las inspecciones están dirigidas por los Guardias Fronterizos Estatales, en estrecha colaboración con la Inspección de Trabajo y las autoridades financieras y fiscales.

Muchos Estados miembros de la REM involucran a otras autoridades en el proceso de identificación a través de mecanismos de cooperación interinstitucional o varios organismos[275]. Diez Estados miembros de la REM[276] informaron haber desarrollado o mejorado esquemas para optimizar la cooperación entre las autoridades nacionales y otros actores relevantes, como los interlocutores sociales, para identificar casos de empleo ilegal de nacionales de terceros países. Estos incluyeron:

Se estableció un nuevo acuerdo de cooperación en **Bélgica** en mayo de 2018 entre la Oficina de Inmigración y los Servicios de Inspección para mejorar la coordinación y el intercambio de información. Se lanzó la Plataforma de Justicia para facilitar la colaboración entre los servicios de inspección y el poder judicial. Se centra en la minería de datos y las herramientas y recursos de análisis de riesgos,

262 El grupo de trabajo IHKA opera bajo el Departamento de Policía de Helsinki para combatir la trata de personas a gran escala y los delitos que están relacionados con el trabajo que abarcan los límites geográficos de varios departamentos de policía en Finlandia.
263 IE, IT, SI.
264 El Programa de Trabajo Atípico en Irlanda es un visado de trabajo de corta duración para nacionales de fuera del EEE que facilita el empleo especializado y altamente cualificado de corta duración (generalmente inferior a 90 días) para nacionales de fuera del EEE, que no está amparado por la legislación sobre permisos de trabajo. Servicio de inmigración irlandés, «Atypical Working Scheme», https://www.irishimmigration.ie/coming-to-work-in-ireland/what-are-my-work-visa-options/applying-for-a-long-stay-employment-visa/atypical-working-scheme/, última consulta el 25 de septiembre de 2024.
265 Financiado a través del Fondo de Asilo, Migración e Integración (AMIF).
266 De aquí en adelante, *caporalato* pasa a denominarse «contratación ilegal en la agricultura».
267 OIM Italia, «ALT Caporalato», s. f., https://italy.iom.int/it/alt-caporalato-due, última consulta el 25 de septiembre de 2024.
268 BE, BG, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK (en colaboración con la policía extranjera).
269 Ley que regula el Empleo de Nacionales Extranjeros, FLG n.º 218/1975, en la versión del FLG I n.º 84/2023.
270 BE, BG, CY, IE, IT, NL, PL, SE, SK.
271 EE, EL, FI, FR, HU, IE, LU, LV, SE, SI.
272 BG, EE, FI, HR, IE, IT, LU, LV, PL, SE.
273 BE, EL, IE, PL.
274 CZ, FI, HU.
275 AT, BE, CY, EE, FI, FR, EL, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE.
276 BE, BG, EE, FR, IE, IT, LT, LV, NL, SE.

así como en el procesamiento efectivo y el seguimiento legal por parte de los auditores laborales o los fiscales federales.

El gobierno **búlgaro** y los interlocutores sociales firmaron un Acuerdo Tripartito Nacional de dos años en junio de 2020. Algunas de las medidas principales incluyeron la facilitación del acceso al mercado laboral para los graduados extranjeros que estudian en universidades búlgaras, la facilitación de la contratación de trabajadores y expertos de terceros países y la armonización de las leyes y procedimientos búlgaros con las normas europeas en materia de inmigración laboral.

Recuadro 8: proyecto «A-krim» de Suecia para una colaboración interinstitucional reforzada.

A-krim es una iniciativa conjunta lanzada por el gobierno sueco en diciembre de 2017 para luchar contra el crimen relacionado con el trabajo, como el fraude, las violaciones y los abusos. Liderada por la Autoridad de Entorno Laboral, otras agencias involucradas incluyen el Servicio Público de Empleo (PES), la Autoridad de Delitos Económicos, la Agencia de Seguros Sociales, la Agencia de Igualdad de Género, la Agencia de Migración, la Autoridad Policial y la Agencia Tributaria. El proyecto buscó desarrollar e implementar procedimientos interinstitucionales efectivos para detectar, prevenir y combatir el crimen en el lugar de trabajo. Desde que se hizo permanente, el proyecto ha recibido 40 millones de SEK (aproximadamente 3,5 millones de euros[277]) al año desde 2022. A-krim coopera con diferentes partes interesadas a nivel nacional, regional y local, incluidos los interlocutores sociales (organizaciones de empleadores, sindicatos, etc.), municipios y la sociedad civil.

En **Estonia**, la PBGB (Junta de Policía y Guardia de Fronteras), la Junta de Impuestos y Aduanas y la Inspección de Trabajo firmaron un nuevo acuerdo de cooperación para mejorar las inspecciones conjuntas. El acuerdo regularizó el intercambio de información para el análisis de riesgos y coordinó acciones conjuntas para abordar el empleo ilegal y la explotación de nacionales de terceros países, los delitos de trata de seres humanos, el fraude fiscal y los derechos de los trabajadores.

En **Francia**, el Plan Nacional de Lucha contra el Empleo Ilegal 2019-2021 describió medidas nacionales para fortalecer las redes de intercambio de información entre diversos servicios de control que trabajan contra el empleo ilegal[278]. El Plan 2023-2027 se centra en acciones coordinadas de aplicación tanto a nivel nacional como local, con comités antifraude en cada departamento que definen los procedimientos y las acciones prioritarias.

En **Irlanda**, los inspectores de la WRC (Comisión de Relaciones Laborales) colaboran estrechamente con varias autoridades en lo que respecta de los datos sobre el estatus migratorio de las personas y para garantizar inspecciones efectivas. Estas autoridades incluyen la Oficina Nacional de Inmigración de la Garda, los Servicios Nacionales de Protección de la Garda y la Unidad de Permisos de Empleo del Departamento de Empresa, Comercio y Empleo. Así mismo, colabora con varias instituciones en el sector pesquero[279], como sector de alto riesgo de trabajo ilegal y no declarado de nacionales de terceros países, para compartir información y establecer acuerdos de cooperación.

En marzo de 2019, **Lituania** introdujo un modelo de colaboración innovador, el Centro de Análisis de Riesgos y los Centros Operacionales Conjuntos. Este marco mejora las sinergias entre las autoridades de inspección y las encargadas de hacer cumplir la ley[280], fomentando un enfoque holístico para abordar el mercado laboral sumergido, con un enfoque particular en el empleo ilegal de nacionales de terceros países.

Italia promovió un enfoque de varias agencias para combatir la explotación laboral y el trabajo forzoso en la agricultura como parte de su Plan de tres años para Abordar la Explotación Laboral y la Contratación Ilegal en la Agricultura (2020-2022). Los principales actores clave incluyeron actores públicos y privados, con el objetivo compartido de proporcionar una protección efectiva y oportuna a las víctimas. Los *Task Force* de inspección desempeñaron un papel crucial, integrados por inspectores locales y regionales, autoridades de aplicación de la legislación laboral y mediadores culturales de la OIM (Organización Internacional para las Migraciones).

El programa de **los Países Bajos** «Juntos contra la trata de seres humanos» fue iniciado en 2018 por una gran coalición, coordinada por el Ministerio de Justicia y Seguridad. Su objetivo fue fortalecer la cooperación entre diferentes actores en la lucha contra la explotación laboral de nacionales de terceros países[281].

Asociaciones internacionales

Los Estados miembros de la REM colaboran con la UE y en redes internacionales más amplias para desarrollar una **respuesta coordinada** a los retos que están relacionados con la movilidad laboral irregular, el trabajo no declarado y la explotación laboral de nacionales de terceros países. La mayoría de los Estados miembros de la REM informaron estar involucrados en **iniciativas internacionales y de la UE** para abordar el empleo ilegal de nacionales de terceros países[282].

Muchos Estados miembros de la REM indicaron una **cooperación activa con la ELA** y sus diferentes estructuras de trabajo, incluida la Plataforma Europea de lucha contra el trabajo no declarado[283]. Este marco

277 Tipo de cambio aplicado a 20 de noviembre de 2024.
278 Estas medidas implicaron a diversos organismos de inspección y coordinación, tales como la Inspección de Trabajo, la Agencia de Recaudación de la Seguridad Social, la Mutualidad Social Agraria, la policía, la gendarmería y los inspectores de transporte terrestre.
279 Servicio Naval, Centro Nacional de Supervisión de la Pesca, Autoridad de Protección de la Pesca Marítima y el Departamento de Transporte.
280 Inspección Estatal de Impuestos, Servicio Estatal de Guardia de Fronteras, Inspección Estatal de Trabajo, la policía y el Servicio de Investigación de Delitos Financieros.
281 El programa implica a la NLA, los municipios, la policía nacional, la Fiscalía, el Servicio de Inmigración y Naturalización (IND), la Agencia Central para la Acogida de Solicitantes de Asilo (COA), la Real *Marechaussee* y diversas ONG.
282 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SI, SE, SK.
283 ELA, «Undeclared Work», n.d., https://www.ela.europa.eu/en/undeclared-work, última consulta el 25 de septiembre de 2024.

institucional sirve para intensificar la cooperación entre países[284] al abordar los retos que están relacionados con el trabajo no declarado y la explotación laboral que afectan a nacionales de terceros países.

Recuadro 9: cooperación entre ELA y los Estados miembros de la REM.

Bélgica y **Austria** cooperan con ELA para facilitar el intercambio de personal y las visitas de las autoridades de inspección de otros países de la UE, específicamente en relación con el empleo ilegal de nacionales de terceros países.

Como parte de la campaña #EU4FairWork de ELA en 2020, las autoridades finlandesas de OSH organizaron el seminario web «Derechos del Empleado en Finlandia» para informar a los inmigrantes y a sus redes de apoyo sobre las prácticas laborales ilegales. En 2022, **Finlandia** colaboró con ELA en seminarios sobre movilidad laboral y cooperación varias autoridades, además de participar en semanas de acción conjuntas para la identificación del empleo ilegal de nacionales de terceros países.

Grecia participa en grupos de trabajo de ELA para inspectores laborales que se dedican a la lucha contra el trabajo no declarado, y en Diálogos de aprendizaje entre pares sobre el empleo ilegal de nacionales de terceros países.

Francia y **Letonia** subrayaron la asistencia crucial que fue proporcionada por ELA en la organización de inspecciones concertadas y conjuntas que involucran a varios Estados miembros de la UE para identificar el empleo ilegal entre nacionales de terceros países.

Se proporcionan otros ejemplos de asociaciones europeas e internacionales para combatir el empleo ilegal de nacionales de terceros países en el Recuadro 10.

Recuadro 10: otros esquemas de cooperación con la UE e internacionales.

Irlanda ha establecido acuerdos formales con la Autoridad de Licencias de Intermediarios (Gangmasters Licensing Authority) del Reino Unido, la Organización Internacional del Trabajo y la Inspección de Trabajo portuguesa, lo que permite el intercambio de información en casos de identificación de empleo ilegal entre nacionales de terceros países.

Italia colabora con el Comité de Inspectores de Trabajo Superiores (SLIC), la OIT y la Red de SST del G20 para intercambiar mejores prácticas sobre inspecciones conjuntas para la detección de trabajo no declarado y explotación laboral entre nacionales de terceros países.

Lituania ha celebrado acuerdos bilaterales con Ucrania y Noruega para mejorar la cooperación en materia de condiciones y derechos de los trabajadores transfronterizos, OSH y la identificación del empleo ilegal de nacionales de terceros países.

Finlandia trabaja estrechamente con los países nórdicos y bálticos dentro del Consejo de Estados del Mar Báltico (CBSS) para supervisar el empleo ilegal de trabajadores extranjeros en la región[285].

Las autoridades laborales de **Hungría**, la **República Checa** e **Irlanda** participan activamente en el sistema de Información del Mercado Interior (IMI), que desempeña un papel importante en el intercambio de información con otros países sobre el desplazamiento y el empleo de trabajadores extranjeros.

4.2. IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS

Inspecciones en los Estados miembros de la REM 2017-2022

Todos los Estados miembros de la REM llevaron a cabo inspecciones *in situ* entre 2017 y 2022, y 16 realizaron inspecciones conjuntas que están coordinadas entre sus inspecciones de trabajo y otras autoridades nacionales competentes[286]. Desde 2017, el número de inspecciones anuales aumentó en seis Estados miembros de la REM[287] y disminuyó en otros siete[288]. No se identificó una tendencia clara en el resto.

Cuatro Estados miembros de la REM llevaron a cabo inspecciones específicas para supervisar el empleo ilegal de nacionales de terceros países entre 2017 y 2022[289]. De estos, las inspecciones disminuyeron en dos países[290] y aumentaron en dos países[291]. En tres, las inspecciones que están dirigidas a nacionales de terceros países representaron aproximadamente el 10 % de todas las inspecciones anuales[292].

284 AT, BE, CY, CZ, FI, FR, EL, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SK.
285 Consejo de Estados del Mar Báltico (CBSS), «Task Force against Trafficking in Human Beings (TF-THB)», s. f., https://cbss.org/cbss-bodies/tf-thb/, última consulta el 25 de septiembre de 2024.
286 BE, BG, CY, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SK.
287 BE, BG, CY, EL, LU, SE.
288 CZ, HR, HU, IT, LV, LT, PL.
289 EE, FI, LV, PL.
290 EE, LV.
291 FI, PL.
292 FI, LV, PL.

Tabla 3: inspecciones por los Estados miembros de la REM, 2017-2022.

País	N.º de inspecciones a través de los sectores					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AT	26 880	28 136	27 602	29 303	28 236	26 937
BE	12 649	14 051	14 658	10 080	15 174	14 559
BG	271	326	391	131	288	403
CY	2 096[293]	6 157	7 603	2 969	4 343	7 028
CZ	9 707	8 339	8 160	5 557	5 222	6 572
EL	30 492	31 040	32 221	29 692	32 115	36 313
FI	27 591	26 239	23 977	14 596	20 500	23 100
FR	262 550	280 248	299 996	241 576	255 647	233 309
HR	9 461	10 109	10 100	8 101	8 247	8 652
HU	n/a	16 651	15 509	13 192	14 355	13 889
IE	4 747	5 753	4 804	7 687	4 432	3 943
IT	158 879	150 084	141 806	75 995	84 901	83 416
LT	7 987	7 374	7 414	14 161	3 881	4 217
LU	470	3 667	5 682	12 728	11 385	10 171
LV	10 505	10 453	10 426	9 474	10 086	9 934
NL	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
PL	80 784	80 194	73 341	56 371	55 842	59 570
SE	n/a	516	2 111	1 723	1 938	2 626
SI	6499	10 087	10 442	7826	10 000	10 875
SK	20 945	28 223	23 891	13 182	17 233	17 637
País	**N.º de inspecciones que fueron dirigidas a nacionales de terceros países**					
EE	594	403	397	650	375	209
FI	n/a	n/a	n/a	n/a	1 534	2 350
LV	1 984	1 293	1 338	1 115	502	852
PL	7 190	7 817	8 348	4 312	6 418	8 895

A pesar de los diferentes métodos de recopilación de datos, los Estados miembros de la REM[294] informaron de **desarrollos notables en la escala del total de inspecciones anuales**.

Bélgica, Bulgaria, Chipre, Grecia, Luxemburgo y Suecia informaron de una **tendencia general creciente del total de inspecciones anuales** (véase la Tabla 3).

Bélgica experimentó una tendencia general fluctuante de 2017 a 2022. Tras un aumento inicial de alrededor del 16 % en los primeros tres años, hubo una fuerte disminución de aproximadamente el 31 % en 2020, probablemente debido a las restricciones durante la pandemia de COVID-19. Esto fue seguido por una recuperación del 50 % en 2021, y luego un ligero descenso en 2022.

Bulgaria experimentó un aumento significativo en el total de inspecciones anuales de 2017 a 2019. Se intensificaron después de la pandemia de COVID-19 y alcanzaron un nivel récord en 2022, con un aumento del 40 % en comparación con 2021. Sin embargo, el número de nacionales de terceros países que fueron detectados con estancia irregular se mantuvo estable.

De manera similar, el brote de COVID-19 tuvo un impacto temporal en las inspecciones laborales en **Chipre**, pero la actividad de inspección aumentó en general entre 2017 y 2022. Actualmente, la Inspección de Trabajo realiza un promedio de 7 000 inspecciones y entrevista a unos 16 000 trabajadores cada año.

Las inspecciones anuales de **Grecia** que fueron realizadas por la Inspección de Trabajo aumentaron gradualmente en todos los sectores de actividad económica desde 2017. A pesar de un ligero descenso durante la pandemia de COVID-19, las inspecciones se recuperaron rápidamente y aumentaron drásticamente, alcanzando su nivel más alto en 2022, con un aumento del 13 % en comparación con 2021.

El aumento en el número de inspectores de trabajo en **Luxemburgo,** de 22 en 2018 a 86 en 2021, mejoró significativamente la detección del empleo ilegal de nacionales de terceros países. Por ejemplo, se detectó el doble de casos en 2022 en comparación con 2021, y el número de nacionales de terceros países empleados ilegalmente identificados aumentó en un 145 % (de 65 en 2021 a 160 en 2022).

Suecia también fue testigo de un aumento general en el número de inspecciones entre 2017 y 2022. En 2018, se llevaron a cabo 516 inspecciones, disparándose a 2 111 en 2019. Los años siguientes también mostraron un alto número de inspecciones: 1 723 en 2020, 1 938 en 2021 y 2 626 en 2022.

293 Hace referencia a las inspecciones que fueron realizadas entre julio y diciembre.
294 BG, CY, CZ, EL, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, SE.

Así mismo, se identificaron desarrollos en la escala de las inspecciones en los Estados miembros de la REM donde el número de inspecciones anuales no aumentó de forma constante durante el período de referencia.

En **Irlanda**, en 2022, hubo casi 4 000 casos de inspección, y el número de infracciones que fueron detectadas de la ley de permisos de empleo fue el más alto desde 2019.

Francia aprobó nueva legislación que regula el desplazamiento de trabajadores e intensificó las inspecciones entre 2019 y 2022 para garantizar el cumplimiento de las normas de desplazamiento actualizadas (igualdad salarial, horas de trabajo, etc.) y para prevenir nuevas formas de fraude tras la pandemia de COVID-19. En 2022, Francia lanzó una gran campaña de inspección contra el empleo ilegal en todos los sectores y regiones, con 233 309 intervenciones realizadas por la Inspección de Trabajo, de las cuales aproximadamente el 17 % (38 674) se dirigieron al trabajo ilegal. Las sanciones administrativas también aumentaron, con 633 mandatos del Prefecto de cierre temporal de empresas en 2021.

Lituania mide la efectividad de los controles de empleo ilegal utilizando la proporción de casos de empleo ilegal que fueron detectados por los inspectores respecto del número de inspecciones. Según esta métrica, la efectividad aumentó del 17,8 % en 2017 al 39,7 % en 2022, debido a una mejor planificación de las inspecciones.

En **Letonia**, el número de inspecciones en todos los sectores disminuyó de 1 984 en 2017 a 502 en 2021, pero hubo un aumento en el número de multas emitidas, de 96 en 2017 a 189 en 2021 (con picos en 2018 y 2019, con 399 y 361 multas emitidas, respectivamente).

Aunque la mayoría de los Estados miembros de la REM hacen un seguimiento de los datos sobre las inspecciones anuales en todos los sectores en lugar de centrarse específicamente en nacionales de terceros países, **se identificaron algunas tendencias específicas durante las inspecciones**. Estonia y Letonia experimentaron un descenso en las inspecciones específicas de nacionales de terceros países desde 2017, mientras que Polonia experimentó un aumento. En Finlandia, los datos solo están disponibles para 2021-2022, pero muestran una ligera tendencia al alza.

Cinco Estados miembros de la REM informaron de un aumento en el número y la proporción de nacionales de terceros países empleados ilegalmente que fueron detectados por las autoridades competentes[295]. En Italia, el número de inspecciones que involucran a nacionales de terceros países sin permiso de residencia aumentó de 730 en 2017 a 1 997 en 2022. Otros cinco Estados miembros de la REM informaron de un aumento en las sanciones o acciones legales contra los empleadores infractores durante el mismo período[296]. Seis Estados miembros de la REM informaron haber reforzado su fuerza laboral de inspección[297].

Otros métodos y herramientas que fueron utilizados para la identificación

Otros métodos y herramientas que pueden ayudar a detectar el empleo ilegal que afecta a nacionales de terceros países incluyen: **mecanismos de seguimiento y evaluación de riesgos** (véase la sección 3.1)**; bases de datos comunes y prácticas de intercambio de información; conocimientos de inspecciones anteriores y estudios con base en evidencia; plataformas en línea para denuncias; y avisos del público y de nacionales de terceros países**.

Cinco Estados miembros de la REM indicaron que **facilitar el acceso a bases de datos compartidas y accesibles para los actores clave era una estrategia importante para identificar y prevenir eficazmente el empleo ilegal de nacionales de terceros países**[298]. En Irlanda, los inspectores de la WRC tienen acceso legal a varias bases de datos, como las de las autoridades fiscales, el Departamento de Protección Social y el Departamento de Empresa, Comercio y Empleo. En Luxemburgo, la Ley del 7 de agosto de 2023 autoriza a la Inspección de Trabajo a acceder a datos sobre nacionales de terceros países del Centro Común de Seguridad Social (CCSS). De manera similar, la Inspección de Trabajo de Polonia tiene acceso a la Base de Datos Central de Extranjeros (CDF), una plataforma en línea que se gestiona por el PES (Servicio Público de Empleo) que contiene datos clave sobre trabajadores extranjeros, desde 2019. La CDF también facilita la cooperación y el intercambio de información entre la Inspección y otras autoridades.

Recuadro 11: Estonia: Base de Datos de Supervisión de la Migración (MIGIS) para información actualizada sobre nacionales de terceros países.

MIGIS es una nueva base de datos que supervisa el estatus y el tránsito de nacionales de terceros países en Estonia y ayuda a prevenir o detectar cualquier infracción o irregularidad durante su estancia. MIGIS puede verificar automáticamente si se cumplen la base legal o las condiciones de estancia o trabajo y señalar a aquellos que necesitan una investigación posterior. Así mismo, puede generar perfiles de riesgo con base en criterios específicos. MIGIS facilita el intercambio rápido y sencillo de datos entre autoridades relevantes y la verificación cruzada (tanto manual como automática) con varias bases de datos a través de X-Road, una plataforma de código abierto que permite el intercambio seguro de datos entre organizaciones del sector público y privado[299].

Otras medidas relevantes que fueron reportadas por tres Estados miembros de la REM fueron estudios con base en evidencia, informes de evaluación y entrevistas[300]. La autoridad laboral en

295 AT, CZ, IT, LT, SI.
296 CZ, EL, FR, PL, SE.
297 BE, CY, FI, FR, IE, LU.
298 BE, BG, EE, IE, LU.
299 e-Estonia, «X-Road», s. f., https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/, última consulta el 26 de septiembre de 2024.
300 CY, HU, SI.

Hungría se centra en informes de EUROPOL que identifican los sectores que están más afectados por la explotación laboral, que a menudo involucran el empleo ilegal de nacionales de terceros países. En Eslovenia, un informe conjunto del gobierno, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Inspección revisa los cambios legales, las actividades y los resultados en el campo del trabajo no declarado y sugiere soluciones y áreas de mejora en los procesos de identificación e inspección. Chipre lleva a cabo entrevistas separadas para empleados y empleadores para prevenir y detectar prácticas e irregularidades laborales ilegales entre nacionales de terceros países.

Siete Estados miembros de la REM ofrecen varios canales para denunciar el empleo ilegal de nacionales de terceros países, como líneas directas dedicadas y sistemas en línea[301]. Por ejemplo, Grecia tiene un sistema de denuncias en línea y una línea directa para que las personas denuncien de forma anónima casos de nacionales de terceros países que trabajan ilegalmente[302]. En Bulgaria, la Inspección de Trabajo ha desarrollado un *software* especializado que está disponible en inglés y que ayuda a los trabajadores y empleados a verificar si su trabajo está declarado o no. Así mismo, ofrece asesoramiento sobre cómo actuar ante las infracciones[303]. Chipre e Italia también tienen líneas directas dedicadas para identificar a empleadores para inspecciones.

4.3. BUENAS PRÁCTICAS Y RETOS EN LA IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO ILEGAL DE NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

Buenas prácticas y factores de éxito

La mayoría de los Estados miembros de la REM describieron buenas prácticas para la identificación efectiva del empleo ilegal de nacionales de terceros países[304]. Las prácticas incluyen la cooperación y el intercambio de información entre diferentes autoridades, las inspecciones dirigidas en el lugar de trabajo, la colaboración con el sector académico, el uso de soluciones impulsadas por la tecnología y el ajuste del marco legal para abordar las condiciones laborales cambiantes.

La cooperación y el intercambio de información son factores clave en los procesos de identificación, como destacaron muchos Estados miembros de la REM[305]. Lituania lanzó un nuevo modelo de cooperación nacional en 2019 que involucra a las autoridades fiscales, de control de fronteras, policiales y financieras para combatir el mercado laboral sumergido, especialmente el empleo ilegal de nacionales de terceros países. La colaboración interinstitucional es crucial en Suecia, donde la cooperación con los interlocutores sociales facilita la identificación efectiva de casos de empleo ilegal de nacionales de terceros países y el crimen organizado. Bélgica y Chipre participan en intercambios de personal y actividades de desarrollo de capacidades en cooperación con ELA (Autoridad Laboral Europea) y la Plataforma Europea de lucha contra el trabajo no declarado.

Diez Estados miembros de la REM compartieron ejemplos exitosos de **diferentes formas de llevar a cabo y dirigir inspecciones en el lugar de trabajo**[306]. En Austria y Finlandia, las inspecciones no anunciadas en el lugar de trabajo se consideran fundamentales para identificar casos de empleo ilegal de nacionales de terceros países. En la República Checa, Irlanda y Grecia, los inspectores dirigen las inspecciones a los lugares de trabajo con base en consultas y evidencia sustancial que indiquen posible empleo ilegal o explotación laboral, incluidos problemas que están relacionados con la trata de seres humanos[307].

Tres Estados miembros de la REM destacaron cómo la **tecnología de la información (TI)** puede desempeñar un papel clave en la facilitación de la detección y la denuncia de problemas que están relacionados con la migración[308]. Estonia ha implementado soluciones digitales para sus sistemas de migración, como MIGIS y el RIS (Registro de sanciones), que permiten la verificación con base en datos y la coordinación interinstitucional. Grecia ha creado un servicio de denuncias en línea para facilitar la presentación de informes de forma anónima. En Austria, se han desarrollado nuevos sistemas de TI para proteger a las empresas, particularmente en el sector de la construcción, de la contratación accidental de personal de forma ilegal[309].

Estonia y la República Checa han adaptado sus **marcos legales para eliminar obstáculos judiciales** y mejorar sus capacidades de inspección en respuesta a las cambiantes condiciones laborales. En la República Checa, los empleadores deben notificar a la administración de la seguridad social sobre los empleados que reciben protección temporal, así como sobre aquellos que tienen contratos de trabajo a corto plazo, que a menudo afectan a nacionales de terceros países[310].

301 BE, BG, CY, EL, FI, IE, IT.
302 Inspección Laboral Helénica, «Home», s. f., http://www.hli.gov.gr, última consulta el 26 de septiembre de 2024.
303 La herramienta de autoevaluación «Check if you are working undeclared» es accesible de forma gratuita (Gobierno de Bulgaria, «Undeclared Work», s. f., https://www.gli.government.bg/udw/, última consulta el 26 de septiembre de 2024).
304 AT, BE, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.
305 BE, CY, EE, FI, FR, HU, IE, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.
306 AT, BG, CZ, EL, FI, IE, LV, PL, SE, SI.
307 En Irlanda, los inspectores de la WRC no tienen una función legal en relación con la trata de seres humanos, pero remitirán los indicios de trata a las autoridades policiales.
308AT, EE, EL.
309 Estos sistemas informáticos se ejecutan automáticamente en segundo plano y verifican, por ejemplo, los datos personales y la integridad de los documentos y permisos pertinentes antes de que se contrate a un posible trabajador.
310 Esta obligación legal está en vigor desde abril de 2023 (es decir, fuera del período objeto de estudio).

Bélgica destacó la importancia de **colaborar con el sector académico** para combatir las prácticas laborales ilegales, señalando que las universidades e instituciones educativas contribuyen a una comprensión más profunda de las tendencias emergentes y facilitan estrategias que están impulsadas por la investigación.

Retos

Los retos que fueron reportados por los Estados miembros de la REM pueden clasificarse a grandes rasgos en: (1) problemas de comunicación y confianza entre las autoridades, los nacionales de terceros países y los empleadores debido a las barreras lingüísticas y el miedo a las consecuencias; (2) riesgo de fraude de identidad y falsificación de documentos; (3) dificultades para detectar infracciones laborales en sectores que dependen del trabajo de temporada; y (4) recursos limitados para monitorear e identificar el empleo ilegal de trabajadores extranjeros.

Ocho Estados miembros de la REM informaron que las **barreras lingüísticas** eran un obstáculo significativo para la detección del empleo ilegal de nacionales de terceros países[311]. Un empleado extranjero puede no ser capaz de acceder a información sobre la legislación laboral y los procedimientos o mecanismos de denuncia debido a escasas habilidades lingüísticas o falta de concienciación. Las autoridades y los empleadores también pueden enfrentar dificultades de comunicación debido a la ausencia de un idioma común. Las sugerencias para superar estas barreras incluyeron traductores autorizados, métodos de comunicación alternativos, sitios web multilingües y capacitación lingüística específica para los inspectores. Los **problemas de confianza y el miedo a las consecuencias** también fueron mencionados como obstáculos para la (auto) identificación[312]. En Austria, los nacionales de terceros países dudan en hacer valer sus derechos, incluso si los conocen, ya que ven poca ventaja personal en hacerlo. En Finlandia, Luxemburgo y Austria, las partes interesadas de las autoridades de SST (Seguridad y Salud en el Trabajo), las organizaciones civiles y la Cámara de Trabajo, respectivamente, señalan que la vulnerabilidad de los nacionales de terceros países juega un papel importante, particularmente su miedo a las consecuencias (riesgo de perder el empleo, los ingresos para ellos y sus familias (dependientes), miedo al retorno).

Siete Estados miembros de la REM indicaron que los **documentos de identidad que fueron falsificados y las declaraciones de identidad falsas** eran un reto serio que obstaculizaba la detección del empleo ilegal de nacionales de terceros países[313]. En Austria, un tipo de fraude implica el registro de una persona diferente (que está legalmente autorizada para trabajar) en lugar del empleado real (que está trabajando ilegalmente). La policía financiera austriaca también ha observado un aumento en el uso de documentos falsificados por parte de nacionales de terceros países, especialmente tarjetas de identidad falsas de otros Estados miembros de la UE, ya que son más simples y baratas de falsificar que los pasaportes. Así mismo, han surgido estatus falsos en Francia, con personas que abusan de las plataformas digitales para registrarse como trabajadores autónomos. Bulgaria informó de dificultades para obtener información fiable durante las inspecciones en el lugar de trabajo debido a la falta de documentos de identidad oficiales para los nacionales de terceros países.

Cuatro Estados miembros de la REM informaron de dificultades para **detectar delitos que están relacionados con el trabajo en los sectores de temporada de turismo, agricultura y pesca**[314]. Las autoridades búlgaras han intensificado sus esfuerzos de supervisión durante las temporadas altas de estos sectores, centrándose en el establecimiento legal de las relaciones laborales, especialmente para los nacionales de terceros países. Debido a la naturaleza específica del trabajo de producción de cultivos, que requiere una rápida contratación de una gran fuerza laboral, se implementan mejores medidas de control para prevenir el trabajo no declarado. Finlandia e Irlanda también informaron de retos en la identificación del empleo ilegal en estos sectores. En Irlanda, la WRC promovió las JAD de EMPACT en el sector agrícola para detectar prácticas ilegales que afectan particularmente a los trabajadores extranjeros. Finlandia destacó retos que están relacionados con el sector fuera de las industrias de temporada, específicamente la identificación del emprendimiento ilegal, ya que estos casos caían fuera de la jurisdicción de las autoridades de OSH. Finlandia también señaló retos para obtener relatos consistentes de los empleados sobre sus condiciones laborales, ya que algunos individuos no reconocían o admitían que estaban siendo explotados.

Tres Estados miembros de la REM destacaron el reto estructural de la **limitada capacidad administrativa y operativa** (inspectores y recursos) para monitorear e identificar situaciones de explotación y empleo ilegal de trabajadores extranjeros[315]. Grecia informó de dificultades para que los inspectores lleguen a los lugares de trabajo debido a la volatilidad de los horarios y las ubicaciones. Finlandia señaló retos operativos que afectan la forma en que se identifican y clasifican los casos, por ejemplo, diferentes interpretaciones de la legislación entre las autoridades involucradas.

311 BE, BG, CY, FI, LT, LU, LV, SK.
312 AT, FI, LU
313 AT, BE, BG, FR, FI, HU, SE.
314 BE, BG, FI, IE.
315 CY, IE, NL.

5. SANCIONES PARA EMPLEADORES

El estudio de la REM de 2017 sobre el empleo ilegal de nacionales de terceros países en la UE destacó que los Estados miembros de la REM habían adoptado, o estaban en proceso de implementar, nuevas medidas para disuadir el empleo ilegal. Estas incluyeron el aumento de las sanciones para los nacionales de terceros países y los empleadores empleados ilegalmente, el establecimiento de listas de empleadores confiables o no confiables, la lucha contra las malas prácticas de los intermediarios laborales (por ejemplo, agencias de empleo), la creación de oficinas específicas, la realización de campañas de comunicación y la intensificación y mejora de las inspecciones.

Esta sección cubre los principales cambios en los marcos legales de los Estados miembros de la REM desde 2017, así como los retos y las buenas prácticas en la implementación y aplicación de sanciones. Proporciona una visión general detallada de los desarrollos legislativos y los cambios de política en los Estados miembros de la REM, como el aumento de las multas, la revisión de las responsabilidades de los empleadores y los mecanismos de coordinación (sección 5.1). Luego examina los obstáculos a los que se enfrentan los Estados miembros de la REM al aplicar sanciones, como los problemas transfronterizos, las lagunas de coordinación y las barreras judiciales y administrativas (sección 5.2). La última sección presenta algunas prácticas para acciones futuras que fueron adoptadas por los Estados miembros de la REM para superar los retos y mejorar la efectividad de las sanciones (sección 5.3).

5.1. ENFOQUES RENOVADOS DE LAS SANCIONES PARA EMPLEADORES

Desarrollos legislativos nacionales

Desde 2017, muchos Estados miembros de la REM han revisado sus marcos legales, han promulgado enmiendas legislativas a las sanciones existentes o han implementado nuevas medidas para sancionar a los empleadores que contratan ilegalmente a nacionales de terceros países[316]. Los nuevos desarrollos muestran un compromiso continuo para mejorar el efecto disuasorio de las sanciones y poner en práctica plenamente la Directiva de Sanciones a Empleadores (2009/52/EC). Estos desarrollos incluyeron:

Once Estados miembros de la REM informaron haber **aumentado las sanciones financieras**[317].

- En **Bulgaria**, las enmiendas a la Ley de Migración Laboral y Movilidad Laboral introdujeron nuevas sanciones para los nacionales de terceros países que trabajan sin autorización, de 250 € a 2 500 €[318]. Los empleadores, ya sean personas físicas o jurídicas, que contraten ilegalmente a nacionales de terceros países, también se enfrentan a sanciones proporcionales, con multas aumentadas por reincidencia.
- En 2021, **Chipre** aumentó las sanciones impuestas a los empleadores que infringen las normas laborales relativas a nacionales de terceros países. Los empleadores que fueron declarados culpables ahora se enfrentan a hasta cinco años de prisión o una multa de hasta 20 000 €.
- En 2018, **Estonia** aumentó las multas diez veces para las entidades jurídicas que participan en prácticas de empleo ilegal. Nuevas disposiciones legales permiten a las autoridades imponer multas por diversas infracciones que están relacionadas con el empleo ilegal. Así mismo, introdujo enmiendas para garantizar el cumplimiento de las normas laborales, garantizando el pago de salarios y limitando las condiciones del empleo a corto plazo.
- Un nuevo marco legal en **Hungría** requiere que los empleadores paguen una multa laboral detallada por cada empleado que trabaje sin un permiso. La multa se calcula con base en salario pagado, o al menos al salario mínimo. El empleador es entonces excluido de recibir subsidios públicos y de participar en procesos de contratación pública durante dos años.
- En **Italia**, el Decreto Interministerial n.º 151 de 2018, que implementa la Directiva de Sanciones a Empleadores, establece los criterios para la multa administrativa adicional con base en el costo promedio de retorno.

316 AT, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LU (informó de cambios en 2023, es decir, fuera del período de referencia), LV, NL, PL, SI, SE.
317 BG, CY, EE, FR, IT, LT, LU (informó de cambios en 2023, es decir, fuera del período de referencia), NL, PL, SI, SE.
318 En el informe nacional, las sanciones se enumeraron en un rango de entre 500 y 5 000 BGN (aproximadamente de 255,65 € a 2 556,65 €, tipo de cambio a 25 de agosto de 2024).

- Desde 2018, en **Polonia**, la multa máxima por infracciones que están relacionadas con confiar trabajo ilegal a nacionales de terceros países ha aumentado de 2 700 € a 6 700 €[319]. Al mismo tiempo, la multa mínima se ha reducido de 670 € a 225 €[320]. Esto ofrece más flexibilidad a los inspectores de trabajo para imponer multas directamente en lugar de remitir el caso a los tribunales.
- La política de sanciones de los **Países Bajos** para las violaciones de la Ley de Empleo de Extranjeros ha experimentado varios cambios desde 2017. Un cambio significativo es la consideración de varios factores al determinar el monto de las multas, como el estatus legal del empleador, las circunstancias y el número de nacionales extranjeros que están involucrados, y el historial e intenciones del empleador. Esto ahora permite que las multas se ajusten proporcionalmente, una diferenciación que no se aplicaba antes de 2022. Las multas ya no se aumentan únicamente porque se encuentre que un nacional de un tercer país reside ilegalmente en los Países Bajos, a diferencia de 2017.
- En **Suecia**, las enmiendas a la Ley de Extranjería en 2018 dieron a la Autoridad Policial más poder para realizar inspecciones en el lugar de trabajo. Los empleadores que contraten a nacionales de terceros países sin permisos de residencia o trabajo válidos ahora se enfrentan a sanciones financieras más altas.

En cinco Estados miembros de la REM se introdujeron medidas para **excluir a los empleadores infractores de la contratación pública**[321]. Por ejemplo, Eslovenia actualizó la Ley de Prevención del Trabajo no Declarado y Empleo y la Ley de Contratación Pública en 2021 para incluir más tipos de prácticas de empleo ilegal que pueden excluir a los contratistas de participar en procesos de contratación pública.

Cuatro Estados miembros de la REM introdujeron desarrollos que **imponen penas de prisión para delitos graves**[322]. Francia intensificó sus esfuerzos para combatir el empleo ilegal imponiendo sanciones adicionales contra los empleadores. Las nuevas medidas incluyen la difusión obligatoria de las condenas penales por empleo ilegal, particularmente en casos que involucran crimen organizado, menores o individuos vulnerables. Este enfoque tiene como objetivo aumentar la transparencia y la disuasión. Sin embargo, los jueces conservan la discreción de eximir este requisito con base en las circunstancias de la infracción y el perfil del infractor. Las sanciones administrativas para los empleadores fueron revisadas para asegurar un cumplimiento más estricto de las leyes laborales.

Además, cuatro Estados miembros de la REM **aclararon la responsabilidad legal de los empleadores por infracciones laborales**[323]. En Letonia, en 2019, un capítulo sobre infracciones administrativas en materia de inmigración (incluyendo multas para empleadores y empleados) se trasladó del Código de Infracciones Administrativas a la Ley de Inmigración. La Ley de Inmigración obliga a los empleadores a garantizar que los trabajadores nacionales de terceros países cumplan con las normas de entrada, estancia y salida, y a notificar a las autoridades competentes de cualquier incumplimiento. En Lituania, las enmiendas a la Ley de Empleo se introdujeron en junio de 2021 y establecieron la responsabilidad de las personas jurídicas de informar a las autoridades competentes sobre los nacionales de terceros países empleados o desplazados para trabajo temporal.

Austria introdujo dos cambios legales: el primero, en 2021, abolió el principio de acumulación en la Ley para combatir la venta a pérdida salarial y social. Esto significa que los empleadores ahora enfrentan una única infracción administrativa por incumplimientos contra esta Ley, independientemente del número de trabajadores afectados, si no proporcionan una remuneración adecuada[324]. El segundo cambio, en 2022, aumentó la flexibilidad en las disposiciones penales, otorgando al PES (Servicio Público de Empleo) la discreción de no suspender los permisos de trabajo para personas involucradas en empleo ilegal bajo ciertas condiciones[325].

Recuadro 12: ajustes legales en Finlandia para regular la sanción de empleadores.

En Finlandia, la Ley de Extranjería estipula multas para los empleadores que contratan a nacionales de terceros países sin derecho a trabajar, mientras que el Código Penal especifica las sanciones aplicables[326]. En 2021, la Ley fue enmendada para incluir permisos de residencia para víctimas de explotación laboral y sanciones para empleadores que explotan a trabajadores. Estos cambios también permitieron el rechazo de un permiso de residencia de un trabajador si el cumplimiento por parte del empleador de las normas de entrada o residencia era cuestionable.

La legislación propuesta en agosto de 2022 aclaró aún más la responsabilidad de los empleadores y contratistas, especialmente en sectores como la construcción y la construcción naval. Las nuevas reglas entraron en vigor en febrero de 2023 (después del período de referencia) y exigen que tanto empleadores como contratistas verifiquen el derecho a trabajar y extienden la suspensión de la emisión de permisos de residencia a empleadores incumplidores

319 Los importes originales en el informe nacional se indicaron entre 10 000 y 30 000 PLN para las multas máximas, y entre 3 000 y 1 000 PLN para las multas mínimas. Tipo de cambio que se aplica a 25 de agosto de 2024.
320 Los importes originales en el informe nacional se indicaron entre 3 000 y 1 000 PLN para las multas mínimas. Tipo de cambio que se aplica a 25 de agosto de 2024.
321 EE, FR, HU, LT, SI.
322 BE, CY, FR, IE.
323 EE, FI, LT, LV.
324 Según una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 2019, algunas de las sanciones impuestas por el Gobierno austriaco eran desproporcionadas y contrarias al Derecho de la UE (Parlamento de Austria, «Press Release: National Council - Highlights of the 2021 Session», 2021, https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2021/pk0834, última consulta el 26 de septiembre de 2024).
325 Por ejemplo, en caso de circunstancias atenuantes, como un bajo grado de culpabilidad o cuando la infracción se haya cometido únicamente durante un breve período. El empleador también deberá aportar pruebas creíbles de que se han adoptado medidas específicas para prevenir nuevas infracciones.
326 Los empleadores que contraten ilegalmente a nacionales de terceros países se enfrentan a multas de 1 000 a 30 000 euros en virtud de la transposición de la Directiva sobre sanciones a los empleadores.

a todos los permisos de residencia que están relacionados con el trabajo.

5.2. RETOS PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES

Los Estados miembros de la REM identificaron los **principales retos para sancionar a los empleadores infractores** como: (1) falta de testimonios de nacionales de terceros países para identificar y sancionar a los empleadores infractores; (2) obstáculos para probar el empleo ilegal para la imposición de sanciones; (3) sanciones transfronterizas, especialmente cuando la cadena de responsabilidad involucra a subcontratistas y empresas buzón; (4) brechas en la coordinación y el intercambio de información entre autoridades; (5) sanciones insuficientemente severas para disuadir a los empleadores de contratar ilegalmente a nacionales de terceros países.

Falta de testimonios de nacionales de terceros países

Nueve Estados miembros de la REM[327] destacaron la falta de denuncias de nacionales de terceros países como un reto clave. Según Finlandia, los nacionales de terceros países a menudo no denuncian abusos laborales a las autoridades porque temen posibles represalias por parte de sus empleadores. En Irlanda, las ONG informaron que las personas indocumentadas que sufren explotación eran poco propensas a presentarse durante las inspecciones conjuntas de la policía y la WRC debido al miedo al retorno. Italia indicó retos similares que fueron combinados con las dificultades para proteger a las personas explotadas de la intimidación o las represalias de los empleadores o grupos criminales involucrados. Austria sugirió que la decisión de los nacionales de terceros países de abstenerse de hacer valer sus derechos estaba influenciada por la necesidad inmediata de ingresos, el riesgo de perder el empleo y el miedo a las consecuencias bajo la ley de extranjería, especialmente entre aquellos con un estatus de residencia incierto.

Las barreras lingüísticas y de comunicación disuaden a los nacionales de terceros países de denunciar el abuso o la explotación laboral ilegal[328]. En la República Checa, las autoridades luchan por obtener declaraciones de testigos o se encuentran con testimonios inconsistentes. La mediación lingüística es esencial para identificar a las víctimas de empleo ilegal y recopilar sus testimonios, que son cruciales para probar las infracciones laborales.

Obstáculos para probar y sancionar el empleo ilegal

Otro reto común para los Estados miembros de la REM es la obtención de pruebas para demostrar el empleo ilegal de nacionales de terceros países. Esto es aún más difícil en situaciones transfronterizas[329]. En Finlandia, las autoridades se enfrentan a un reto adicional al intervenir en el empleo ilegal que involucra a trabajadores desplazados, ya que las infracciones a menudo se detectan solo después de que la relación laboral (de corta duración) ha terminado, y el trabajador nacional de un tercer país y la empresa que fueron desplazados han abandonado el país. En Irlanda, algunos empleadores que infringen las leyes laborales eluden la detección cambiando su nombre de licencia y volviendo a solicitar permisos de empleo. En Suecia, algunos empleadores se declaran deliberadamente en bancarrota para evitar sanciones financieras y luego reanudan su actividad comercial bajo una propiedad diferente. En Lituania, los nacionales de terceros países pueden no cooperar con las autoridades o dar testimonios inconsistentes, especialmente cuando son interrogados en el lugar de la infracción. Estonia destacó que se enfrentan a obstáculos judiciales para responsabilizar a las personas jurídicas por las infracciones laborales.

La sanción a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular a menudo se ve obstaculizada por procedimientos administrativos complejos y que consumen mucho tiempo, según informaron cuatro Estados miembros de la REM[330]. Letonia señaló que solicitar información a las autoridades extranjeras competentes sobre los trabajadores que fueron desplazados requiere procedimientos lentos y un seguimiento constante, lo que ralentiza el proceso de sanción.

Sanciones transfronterizas

Según seis Estados miembros de la REM[331], el seguimiento y la aplicación de sanciones contra prácticas laborales ilegales a través de las fronteras es particularmente desafiante. En Austria, la aplicación transfronteriza de sanciones por infracciones que están relacionadas con el desplazamiento de trabajadores extranjeros es muy compleja cuando el empleador está registrado en otro país de la UE. Bélgica y Letonia informaron de retos similares, a menudo exacerbados por el hecho de que las cadenas de subcontratación (que involucran múltiples niveles de empresas en la relación laboral) diluyen la rendición de cuentas y la responsabilidad del empleador por el cumplimiento de la ley laboral. El uso frecuente de empresas buzón hace que la identificación sea aún más difícil en situaciones transfronterizas.

327 AT, BE, FI, IE, IT, LT, LU, LV, SE.
328CZ, HR, IT, LV.
329 BE, CZ, FI, IE, LT, LV, SE, SK.
330BE, CZ, LV, SE.
331AT, BE, EE, FI, LV, SK.

Brechas en la coordinación y el intercambio de información entre autoridades

Cuatro Estados miembros de la REM[332] informaron de retos en la coordinación de acciones y el intercambio de información entre las autoridades nacionales para la identificación y sanción de los empleadores que incumplen las leyes laborales. El Servicio de Inmigración finlandés informó que la protección de datos personales limitó su capacidad para compartir información y cooperar con otras autoridades en la aplicación de sanciones. Otro reto es documentar y transmitir el conocimiento tácito y la experiencia de las partes interesadas y organizaciones clave a las autoridades, ya que estos no están ampliamente distribuidos, sino más bien concentrados en manos de unas pocas personas. Suecia señaló que la imposición de sanciones financieras a los empleadores requería una mayor coordinación entre varias autoridades, como la policía, la fiscalía, los tribunales, los servicios de ejecución, administrativos y financieros, y abogó por la simplificación de los procedimientos que están relacionados.

Otros retos

Cuatro Estados miembros de la REM reconocieron que el **nivel y el tipo de sanciones en sus países podrían ser insuficientemente severos o aplicables para evitar que los empleadores recurran al empleo ilegal de nacionales de terceros países**[333]. Polonia informó que, a pesar de las enmiendas a su marco legal en 2018, las sanciones por incumplimiento de las normas sobre empleo legal no son lo suficientemente severas. La sanción máxima que un inspector de trabajo puede imponer (aproximadamente 450 €[334]) a menudo no disuade a los empleadores de contratar ilegalmente a nacionales de terceros países. De manera similar, Luxemburgo implementó cambios legislativos en 2023 (después del período de referencia) para abordar las preocupaciones de que los niveles de las sanciones no eran lo suficientemente severos para prevenir eficazmente los casos de empleo ilegal[335].

Francia informó que la **digitalización y el surgimiento de plataformas *business-to-business*** plantearon nuevos retos para la identificación y la sanción, ya que crearon nuevas formas de empleo ilegal que eran más difíciles de rastrear.

5.3. BUENAS PRÁCTICAS Y FACTORES DE ÉXITO

Muchos Estados miembros de la REM han implementado diversas soluciones para abordar los retos que están relacionados con la sanción a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular[336]. Estas incluyen herramientas digitales para una mejor coordinación y seguimiento de los resultados de las sanciones, métodos para aumentar el efecto disuasorio de las sanciones y evaluaciones de la fiabilidad del empleador. Estas prácticas pueden servir como modelos para que otros países mejoren su capacidad de sanción.

Mayor efecto disuasorio de las sanciones

Según seis Estados miembros de la REM[337], los efectos disuasorios de las sanciones contribuyen a prevenir las prácticas laborales ilegales entre los empleadores. En Austria, las sanciones severas que se combinan con controles regulares por parte de la policía financiera, son un fuerte elemento disuasorio para los empleadores que intentan recurrir al empleo ilegal de nacionales de terceros países. De manera similar, en Grecia, un sistema integral de sanciones administrativas crecientes y la posible suspensión temporal de la actividad disuaden a los empleadores de contratar ilegalmente a nacionales de terceros países. En Francia, la difusión de sanciones a través de la publicación de condenas penales crea un efecto disuasorio para posibles infractores. La República Eslovaca utiliza múltiples herramientas de sanción, que incluyen multas y la revelación pública de las identidades de los infractores. Estas medidas conllevan otras consecuencias negativas, como la elegibilidad de los infractores para subsidios, contribuciones y participación en contratación pública.

Enfoques coordinados para mejorar la aplicación de sanciones

Seis Estados miembros de la REM informaron que la coordinación efectiva entre autoridades o la cooperación interinstitucional es crucial para mejorar la eficacia de los procesos de sanción[338]. Bélgica ha desarrollado la plataforma e-Dossier como parte de su Plan Estratégico contra el Fraude Social para 2022-2025 que mejora la colaboración entre las partes interesadas, permite el seguimiento en tiempo real del progreso de los casos y apoya la prevención, la detección y la aplicación de la ley a través de medios digitales. El Plan Nacional de Francia para Combatir el Empleo Ilegal 2023-2027 incluye medidas para mejorar la coordinación entre las autoridades mediante una mejor orientación de las intervenciones y la combinación de herramientas tradicionales y nuevas para aplicar sanciones eficaces. Suecia ha seguido con el desarrollo de iniciativas conjuntas para sancionar el empleo ilegal de nacionales de terceros países, con la participación de la Fiscalía en su sistema de cooperación interinstitucional.

332FI, HR, LU, SE.
333 FI, IE, LU, PL.
334 Los importes originales en el informe nacional se indicaron como 2 000 PLN. Tipo de cambio que se aplica a 25 de agosto de 2024.
335 En Luxemburgo, la multa administrativa se ha incrementado de 2 500 € a 10 000 € por cada nacional de un tercer país empleado ilegalmente, y la sanción penal de 20 000 € a 125 000 € por cada nacional de un tercer país empleado ilegalmente, en caso de circunstancias agravantes.
336 AT, BG, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, SE.
337 AT, EL, FR, HU, PL, SK.
338 BE, FI, FR, LU, LV, SE.

Ajustes legales y evaluaciones de fiabilidad

Cinco Estados miembros de la REM[339] informaron de que las estrategias nacionales y las mejoras legales son fundamentales para su postura contra las prácticas laborales ilegales. Estonia reformó la Ley de Extranjería en 2020 y 2022 para otorgar a las autoridades más facultades para sancionar a los empleadores que incurran en prácticas ilegales. Esto incluye una nueva cláusula para la evaluación de la fiabilidad, que permite una evaluación exhaustiva de los empleadores, las instituciones educativas u otras entidades que están involucradas en las solicitudes de visados de larga duración.

Finlandia implementó medidas legales en 2023 (después del período de referencia) para aclarar las responsabilidades de los empleadores. Así mismo, destacó la supervisión proactiva, las sanciones financieras y los mecanismos de prevención para abordar el empleo ilegal de nacionales de terceros países. Bulgaria introdujo el concepto de «empleadores poco fiables» (*unreliable employers*) mediante la creación de una lista de infractores con el fin de aumentar la disuasión y fomentar una cultura de cumplimiento en la lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros países. Francia publica listas de infractores y comunica las sanciones para aumentar su efecto disuasorio.

Recuadro 13: buenas prácticas en materia de sanciones contra los empleadores.

En **Chipre**, los empleadores que no se inscriban en el Fondo de Seguridad Social se enfrentan a multas administrativas de 3 500 € por cada empleado. Deben demostrar el cumplimiento de la ley, ya que la «carga de la prueba inversa» recae sobre el empleador.

El INL en **Italia** ofrece formación y orientación al personal de inspección. Así mismo, proporciona un manual sobre las sanciones máximas por trabajo no declarado (2022) en el que se destaca el alcance de las sanciones, sus importes, las penalizaciones, los casos de exclusión (entre otros temas) y que contiene una sección dedicada al empleo de trabajadores no comunitarios sin permiso de residencia.

Los **Países Bajos** identifican buenas prácticas en el aumento de las multas a los empleadores con base en la proporcionalidad, el aumento de la probabilidad de detención y la simplificación de los procedimientos judiciales para imponer sanciones.

Lituania y **Hungría** consideran que las sanciones no pecuniarias tienen un potencial considerable para disuadir a los empleadores de contratar ilegalmente a nacionales de terceros países, en particular excluyendo a los infractores de los procesos de contratación pública.

339 BG, EE, FI, FR, NL.

6. RESULTADOS Y APOYO A LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

El estudio de la REM de 2017 sobre el empleo ilegal de nacionales de terceros países puso de relieve que la emisión de una decisión de retorno era el resultado más común para los nacionales de terceros países empleados ilegalmente y en situación irregular. La comparación de los posibles resultados era importante, es decir, los países actuarán de una manera determinada en función del caso en cuestión y, a menudo, a discreción de las autoridades nacionales. En esta sección se presenta la evolución de la situación entre 2017 y 2022.

En esta sección se analizan los posibles resultados que podrían derivarse de la detección de una situación de empleo ilegal en la que estén involucrados nacionales de terceros países. El término «resultado» se refiere a cualquier consecuencia administrativa o civil que afecte a la situación del nacional de un tercer país que se encuentre en situación de empleo ilegal. Los resultados se analizan en primer lugar para las tres categorías principales de nacionales de terceros países, así como para las víctimas de la trata de seres humanos, dada la prioridad que los Estados miembros de la REM conceden a este grupo. A continuación, se destacan los procedimientos que se establecen para que los empleados presenten denuncias contra sus empleadores, seguidos de una descripción general de las posibilidades que tienen los nacionales de terceros países para reclamar el pago de su remuneración y los principales canales a través de los que se les proporciona información sobre sus derechos y se previenen situaciones de empleo ilegal.

6.1. RESULTADOS PARA LOS EMPLEADOS DE TERCEROS PAÍSES, SEGÚN SU SITUACIÓN JURÍDICA

Los Estados miembros de la REM describieron las condiciones en las que se pueden retirar, revocar y no renovar los permisos de residencia o trabajo, de conformidad con lo dispuesto en las condiciones de diversas directivas de la UE sobre migración legal. Entre ellos se incluyen:

- Directiva 2014/36/UE sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países con fines de empleo como **trabajadores temporeros**[340].
- Directiva (UE) 2021/1883: condiciones de entrada y residencia en la Unión Europea de nacionales de terceros países con fines de **empleo altamente cualificado**[341].
- Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un **traslado dentro de una empresa**[342].
- Directiva (UE) 2016/801: condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de **investigación, estudios, formación, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y *au pair***[343].
- Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que sean **residentes de larga duración**[344].

340 Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a las condiciones de entrada y estancia de los nacionales de terceros países con fines de empleo como trabajadores temporeros, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32014L0036, última consulta el 16 de julio de 2024. Irlanda no participa en esta directiva.

341 Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de empleo altamente cualificado, y por la que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021L1883, última consulta el 16 de julio de 2024. Irlanda no participa en esta directiva.

342 Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países en el marco de un traslado intraempresarial, https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/66/oj, última consulta el 16 de julio de 2024. Irlanda no participa en esta directiva.

343 Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, formación, servicios de voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y trabajo como au pair (versión refundida), https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/801/oj, última consulta el 16 de julio de 2024. Irlanda no participa en esta directiva.

344 Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/109/oj, última consulta el 16 de julio de 2024. Irlanda no participa en esta directiva.

- Directiva 2003/86/CE relativa al derecho a la **reagrupación familiar**[345].

Se aplica legislación específica a los nacionales de terceros países sin permiso de residencia o de trabajo, en particular la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE), tal y como se detalla en la sección 6.1.3. Para las víctimas de la trata de seres humanos, el principal marco legislativo pertinente incluye la Directiva de la UE contra la trata de seres humanos (2011/36/UE)[346] y la Directiva sobre el permiso de residencia para las víctimas de la trata de seres humanos (2004/81/CE)[347], están descritas en la sección 6.1.4. Estos delimitan resultados armonizados específicos que los Estados miembros de la UE deben aplicar cuando se detecte a estas personas. Es importante distinguir entre la Directiva sobre sanciones a los empleadores, que aborda las «condiciones de trabajo especialmente explotadoras», y los marcos jurídicos independientes de la Directiva de la UE contra la trata de seres humanos y la Directiva sobre el permiso de residencia para las víctimas de la trata de seres humanos, que se ocupan de las mayores exigencias probatorias que plantea el enjuiciamiento de la trata con fines de explotación laboral.

Otras directivas pertinentes de la UE que pueden enmarcar los resultados para los nacionales de terceros países empleados ilegalmente son la Directiva sobre los derechos de las víctimas (2012/29/UE)[348] y la Directiva sobre la insolvencia de los empleadores (2008/94/CE)[349].

El análisis de las respuestas de los Estados miembros de la REM revela una división entre los países en los que la primera medida inmediata tras la detección de un empleo ilegal es sancionar al empleador (véase la sección 5), centrándose en la protección de las víctimas de la trata de seres humanos[350], y los países que se centran principalmente (además de, y sin excluir mutuamente, la protección de las víctimas) en la revocación de permisos o en las decisiones de retorno[351]. Estos enfoques no son mutuamente excluyentes. Los resultados varían considerablemente, dependiendo de si el trabajador residía legalmente en el país cuando se descubrió que trabajaba ilegalmente y del tipo de permiso que se le había concedido. Las siguientes subsecciones exploran estos diferentes escenarios, analizan, en primer lugar, la situación de los nacionales de terceros países con permiso de residencia y de trabajo, a continuación la de los nacionales de terceros países con permiso de residencia, pero sin permiso de trabajo y, por último, la de aquellos que carecen tanto de permiso de residencia como de permiso de trabajo.

Ciudadanos de terceros países con permiso de residencia y permiso de trabajo

En la mayoría de los países miembros de la REM **en los que el permiso de residencia incluye automáticamente un permiso de trabajo**, cuando un nacional de un tercer país con permiso de residencia y de trabajo se encuentra en situación de empleo ilegal, las principales consecuencias son la retirada, la cancelación o la revocación de su permiso de residencia y la consiguiente decisión de retorno (véase el Recuadro 4). La retirada del permiso de residencia y del permiso de trabajo también puede aplicarse cuando el permiso de residencia no esté vinculado al permiso de trabajo[352], o cuando a los nacionales de terceros países se les pueda conceder un permiso de residencia y un permiso de trabajo separados para determinadas actividades o motivos de estancia[353].

Las directivas de la UE sobre migración legal también desempeñan un papel importante en la configuración de estos resultados en los países miembros de la REM, ya que establecen las condiciones mínimas para la concesión (o denegación) y la retirada (o no renovación) de los permisos de residencia a diferentes categorías de nacionales de terceros países (por ejemplo, trabajadores temporeros, estudiantes e investigadores). Si alguna de estas condiciones deja de cumplirse, por ejemplo, porque el permiso estaba vinculado a un contrato de trabajo que ha finalizado, o cuando se infringen otras restricciones específicas del derecho al trabajo, las directivas estipulan que el permiso debe o puede ser retirado o no renovado. Por ejemplo, la Directiva sobre trabajadores temporeros exige a los Estados miembros que rechacen las solicitudes o retiren la autorización para el trabajo temporero cuando el empleador haya sido sancionado en virtud de la legislación nacional por trabajo no declarado o empleo ilegal (Artículos 8 y 9)[354].

345 Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, relativa al derecho a la reagrupación familiar, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?, uri=celex%3A32003L0086, última consulta el 16 de julio de 2024.

346 Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de sus víctimas, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036, última consulta el 16 de julio de 2024. Téngase en cuenta que esta Directiva fue modificada en 2024: Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de octubre de 2024, relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de empleo altamente cualificado, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401712&qid=1731509312172, última consulta el 20 de noviembre de 2024.

347 Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al permiso de residencia expedido a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o que hayan sido objeto de una acción destinada a facilitar la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0081, última consulta el 16 de julio de 2024.

348 Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012L0029, última consulta el 16 de julio de 2024.

349 Directiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores en caso de insolvencia de su empleador, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0094-20151009, última consulta el 16 de julio de 2024.

350 AT, BG, CY, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LU (cambios que fueron notificados en 2023, es decir, después del período de referencia), LV, NL, PL, SE. SI.

351 AT, CY, CZ, FI, HR, HU, IE, LU, LV, NL, PL, SI, SK.

352 IE.

353 FR.

354 Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a las condiciones de entrada y estancia de los nacionales de terceros países con fines de empleo como trabajadores estacionales, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32014L0036, última consulta el 20 de noviembre de 2024. Irlanda no participa en esta directiva.

Tabla 4: consecuencias del empleo ilegal para los nacionales de terceros países que residen legalmente en un país miembro de la REM y mecanismo de aplicación.

Estado miembro de la REM	Resultados para nacional de los terceros países
AT	El empleo con la aprobación de las autoridades del mercado laboral, pero sin el correspondiente registro, no tiene consecuencias, especialmente dado que la persona posee un permiso de residencia y que el empleo no autorizado no constituye una infracción sancionable para el trabajador. Esto podría ocurrir si la persona podría ser empleada legalmente pero no está registrada ante las autoridades o no paga impuestos ni cotizaciones a la seguridad social. Si el empleo queda fuera del ámbito de la autorización del mercado laboral, el permiso de residencia podrá no ser prorrogado (por ejemplo, en el caso de los estudiantes) y podrá dictarse una decisión de retorno. Esto podría pasar si el nacional de un tercer país está empleado por un empleador distinto del indicado en la Tarjeta Roja-Blanca-Roja (RWR) (permiso único).
BE	Retirada automática de la autorización de trabajo en caso de detectarse empleo ilegal: el permiso de residencia finaliza transcurridos 90 días desde la retirada de la autorización de trabajo. Emisión de una orden de expulsión y posible detención a efectos de ejecución de esta.
BG	El derecho de un trabajador nacional de un tercer país a acceder al mercado laboral puede ser revocado si el Ministerio de Trabajo y Política Social determina que su empleo no se corresponde con el puesto, lugar de trabajo o empleador autorizados. El Director Ejecutivo de la Agencia de Empleo podrá denegar el acceso al mercado laboral si el nacional de un tercer país ha sido sancionado por empleo ilegal en los últimos cinco años o si ha trabajado previamente de forma ilegal en Bulgaria, ya sea durante una residencia anterior o en el momento de su solicitud actual.
CY	La Inspección de Trabajo informa al Departamento de Registro Civil y Migración sobre la posibilidad de revocar el permiso de residencia.
CZ	Posible retirada del permiso de trabajo y de residencia. Riesgo de cancelación del permiso único por no comunicar los informes de cambios a la Autoridad Laboral, en caso de que la autorización para trabajar esté vinculada a un único puesto o empleador.
EE	El registro del empleo es responsabilidad del empleador. El empleo ilegal durante una estancia legal puede dar lugar a un procedimiento por infracción administrativa, y la estancia legal podrá darse por terminada (con la posibilidad de retorno voluntario).
FI	El trabajo no declarado puede dar lugar a cargos por fraude fiscal, multas o penas de prisión. El permiso de residencia puede ser cancelado si dejan de existir los motivos que justificaron su concesión. El nacional de un tercer país puede solicitar un nuevo permiso, que será evaluado caso por caso. Si se cancela el permiso de residencia y no se concede un nuevo permiso, la policía podrá iniciar el procedimiento de expulsión del país.
FR	Los nacionales de terceros países pueden obtener una autorización de residencia y trabajo independiente para determinadas actividades o motivos laborales en Francia. Retirada o denegación de la renovación del permiso de residencia y trabajo. Emisión de una decisión de retorno, si legalmente procede.
HR	Imposición de una multa y retirada de la autorización de residencia y trabajo, seguida de la emisión de una resolución de expulsión.
HU	Retirada del permiso de residencia, emisión de una decisión de retorno y coordinación con las autoridades competentes para la adopción de medidas posteriores.
IE	La autorización de inmigración puede ser revocada y, en su caso, el permiso de trabajo anulado[355], quedando sujeta al mismo procedimiento de expulsión[356] que las personas que se encuentren en situación irregular en el Estado. Emitido con una carta de deportación.
IT	La sanción máxima por trabajo no declarado es la misma, independientemente de la nacionalidad o de la situación del permiso. Esto incluye la recaudación de las cotizaciones a la seguridad social y de las primas de seguro, precedida de la emisión de una advertencia relativa a los bienes del trabajador.

355 Con sujeción al artículo 16 de la Ley de Permisos de Empleo de 2006, según su versión modificada.
356 Sección 3 del Acto de inmigración de 1999.

Estado miembro de la REM	Resultados para nacional de los terceros países
LU	La Dirección de Inmigración advierte al nacional de un tercer país sobre los requisitos legales y la posible pérdida del permiso de residencia. Posible revocación del permiso de residencia o denegación de su renovación por trabajar fuera de los límites que se establecen en el permiso. Así mismo, podrá considerarse la retirada del derecho de residencia.
LV	El derecho al trabajo es limitado a un sector específico y al trabajador. Si una inspección revela una infracción, se inicia un procedimiento por infracción administrativa contra el trabajador y se revoca su visado o permiso de residencia. Si se desatiende la revocación, se procederá a la emisión de la correspondiente decisión de retorno.
NL	Revocación de las autorizaciones de residencia y trabajo si no se cumplen las condiciones originales o las disposiciones reglamentarias; la revocación del permiso de residencia es posible[357]. Posible decisión de expulsión.
PL	Responsabilidad atenuada para los nacionales de terceros países que trabajen de forma ilegal. Procedimiento de retorno voluntario en caso de empleo ilegal.
SI	Anulación del permiso único si el consentimiento del Servicio de Empleo es retirado debido a una multa ejecutiva impuesta al empleador.
SE	La gravedad o el alcance del trabajo ilegal afecta a las sanciones; es decir, el trabajo ilegal realizado además del trabajo autorizado se informará a la Autoridad Policial, aunque no necesariamente conllevaría la denegación de la renovación (o la revocación) del permiso. Una persona que haya realizado exclusivamente trabajo ilegal tendría mayor probabilidad de recibir una denegación de renovación (o una revocación) del permiso. La Autoridad Policial insta a los nacionales de terceros países que posean un permiso de trabajo en otro Estado miembro de la UE a abandonar el país si se detectan trabajando en Suecia.
SK	Si se actúa en contravención del permiso de residencia autorizado por la fuerza policial, las posibles consecuencias por trabajo ilegal o por realizar actividades distintas de las definidas en el permiso de residencia temporal o visado son la detención y el retorno. Si el nacional de un tercer país realiza trabajo ilegal en contravención del permiso de trabajo otorgado por la inspección laboral, las oficinas de trabajo o las direcciones generales de trabajo, la posible consecuencia es una sanción económica.

Cuatro Estados miembros de la REM[358] prestaron especial atención a **los nacionales de terceros países que permanecen en el país con fines de estudio**, donde las inspecciones se centraron principalmente en si el número de horas previsto en un contrato de trabajo para estudiantes se ajustaba al artículo 24, apartado (3), de la Directiva sobre estudiantes e investigadores (2016/801/UE) (véase el Recuadro 14)[359]**.** La Directiva estipula que los Estados miembros no pueden limitar las horas de trabajo de los nacionales de terceros países con permiso de estudiante a menos de 15 horas semanales.

Recuadro 14: consecuencias del empleo ilegal para los nacionales de terceros países con permiso de estudiante.

Austria: los nacionales de terceros países con permiso de estudios que trabajen más horas de las permitidas por la ley corren el riesgo de que no se les renueve el permiso de residencia tras su expiración.

Bélgica: los estudiantes que trabajen más de las 20 horas semanales autorizadas pueden perder su permiso de residencia.

Irlanda: los estudiantes pueden acceder al mercado laboral hasta un máximo de 20 horas semanales durante el periodo lectivo y 40 horas durante el verano y las vacaciones de Navidad (del 15 de diciembre al 15 de enero). Si se descubre que un estudiante está trabajando más horas de las permitidas, es posible que no se le renueve el permiso de inmigración en la próxima fecha de renovación. Si se descubre que incumplen estas condiciones, podrán ser objeto del mismo proceso de expulsión que las personas que se encuentren en situación irregular en el territorio nacional.

Luxemburgo: si se supera el número total de horas (por semana/mes), los estudiantes de terceros países corren el riesgo de perder su permiso de residencia si la situación persiste.

357 Ley de Extranjería (*Vreemdelingenwet*) de 2000.
358 AT, BE, IE, LU.
359 Cada Estado miembro determinará el número máximo de horas por semana o de días o meses por año permitidos para dicha actividad, que no será inferior a 15 horas semanales o su equivalente en días o meses por año. Podrá tenerse en cuenta la situación del mercado laboral en el Estado miembro de que se trate.

Ciudadanos de terceros países con permiso de residencia pero sin permiso de trabajo

Para once Estados miembros de la REM, las principales consecuencias para un nacional de un tercer país que se encuentre en situación de empleo ilegal mientras reside legalmente en el territorio nacional incluyen la retirada o denegación de la renovación del permiso de residencia[360], la emisión de una decisión de retorno[361], o una multa para el empleador o el trabajador ilegal[362].

En **Austria**, buscar empleo sin la aprobación de las autoridades del mercado laboral dará lugar a una decisión de retorno, pero se tiene en cuenta la vida personal y familiar.

En **Bélgica**, en la mayoría de los casos, no existe riesgo de perder el permiso de residencia. Si el trabajador también recibió prestaciones sociales mientras trabajaba ilegalmente, es posible que se le exija reembolsar dichas prestaciones o que pierda su derecho a ellas.

Bulgaria impone responsabilidad administrativa a los empleadores por contratar sin el permiso correspondiente o sin estar registrados en la Agencia de Empleo.

En **Grecia**, se multa a los empleadores, mientras que Eslovenia también multa a los empleadores que permiten trabajar a nacionales de terceros países sin el permiso adecuado, con un período de salida voluntaria de 10 días para los nacionales de terceros países.

En **Finlandia**, el único permiso de residencia que no incluye ningún tipo de derecho al trabajo es el que se concede a los nacionales de terceros países a los que no se ha concedido asilo ni permiso de residencia sobre la base de la protección subsidiaria o la protección humanitaria, pero a los que se expide un permiso de residencia temporal por un máximo de un año si no pueden ser expulsados del país porque se encuentran bajo amenaza de pena de muerte, tortura, persecución u otros tratos que violan la dignidad humana (de conformidad con el artículo 89 de la Ley de Extranjería). Los nacionales de terceros países que se encuentren en situación de empleo ilegal mientras se benefician de este permiso pueden ser multados por infringir la Ley de Extranjería.

Irlanda permite a determinados nacionales de terceros países acceder al mercado laboral sin permiso de trabajo, pero están sujetos a las condiciones del permiso de inmigración que poseen. Cuando un ciudadano de un tercer país titular de un permiso de residencia que no le autoriza a trabajar acepta un empleo, puede ser objeto del mismo proceso de expulsión que las personas que se encuentran en situación irregular en el territorio nacional (es decir, Sección 3 de la Ley de Inmigración de 1999).

Ciudadanos de terceros países sin permiso de residencia ni permiso de trabajo

Los resultados para los nacionales de terceros países sin permiso de residencia o de trabajo deben entenderse en el contexto de la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE), que concede derechos a los migrantes indocumentados en situaciones de empleo ilegal.

Los empleadores están obligados a pagar a los trabajadores migrantes indocumentados las remuneraciones pendientes por un importe mínimo equivalente al salario mínimo durante al menos tres meses (por ejemplo, salarios adeudados, cotizaciones a la seguridad social o impuestos). La Directiva estipula que los Estados miembros establecerán mecanismos para garantizar que los nacionales de terceros países puedan reclamar la remuneración y los gastos de transferencia que están asociados, incluso si han sido devueltos. Estos mecanismos también deberían permitir a los nacionales de terceros países involucrar a terceros pertinentes (por ejemplo, sindicatos), que a su vez no deberían correr el riesgo de ser acusados de facilitar la migración irregular. En los casos de explotación laboral, los Estados miembros podrán conceder permisos de residencia temporales.

En este contexto, las respuestas de los Estados miembros de la REM[363] muestran que **una decisión de retorno** (y, en algunos casos, la detención y expulsión del territorio nacional) es **el resultado más habitual para los nacionales de terceros países sin permiso de residencia o de trabajo**. Si bien el riesgo de explotación o trata de seres humanos existe en los tres escenarios, el riesgo es mucho mayor en este último y las consecuencias probablemente sean más graves. La identificación de estas situaciones graves puede producirse independientemente de la identificación del empleo ilegal; en tales casos, se establecen procedimientos especiales y se llevan a cabo más investigaciones.

En Austria y Bélgica, los representantes de la inspección de trabajo o de la policía financiera denuncian a los nacionales de terceros países indocumentados que trabajan ilegalmente ante las autoridades competentes, lo que puede dar lugar a decisiones de detención y devolución. Sin embargo, en Bélgica, ciertas protecciones pueden proteger a las víctimas de explotación laboral de la detención.

En Grecia, se dictan resoluciones de retorno para los nacionales de terceros países que se encuentran en situación irregular. En Finlandia, un ciudadano de un tercer país que resida en el país sin el permiso de residencia que se requiera o que trabaje deliberadamente o ejerza una actividad comercial sin derecho a realizar un trabajo remunerado puede ser condenado a una multa por infringir la Ley de Extranjería (Sección 185). La policía puede decidir denegar la entrada o presentar una propuesta de denegación de entrada o devolución al Servicio de Inmigración de Finlandia. En Irlanda, los nacionales de terceros países indocumentados que se

360 FR, LU, LV, NL, SE.
361 AT, CZ, EE, SI.
362 EL, FI, SI,
363 AT, BE, CY, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, NL, SE, SI.

descubra que trabajan de forma irregular pueden recibir una carta de intención de expulsión. En Francia, se aplican sanciones administrativas[364] y penales. Así mismo, se puede dictar una orden de expulsión del territorio nacional y denegar la concesión de un permiso de residencia si se solicita.

Italia, Lituania y Luxemburgo involucran a otras partes interesadas en el proceso. Italia y Lituania exigen a los inspectores de trabajo que denuncien las infracciones a las autoridades judiciales y, en Lituania, también al Servicio Estatal de Guardias Fronterizos. Luxemburgo comunica la información sobre los migrantes irregulares al Ministerio que se encarga de la inmigración y el asilo. La Policía Gran Ducal gestiona su retorno y concede un período de salida voluntaria, que se determina por el Ministerio responsable de inmigración y asilo.

En Letonia, el resultado principal es la **iniciación de un procedimiento por infracción administrativa** por cada infracción que se identifique, seguida de una decisión de devolución. En los Países Bajos, cuando se descubre que una persona que trabaja ilegalmente se encuentra en situación irregular, puede ser detenida en virtud de la Ley de identificación obligatoria. Si se emite una decisión de retorno, disponen de un plazo de 28 días para salir voluntariamente. En Suecia, se interroga al empleado y posteriormente se le notifica una decisión de retorno, que puede ir acompañada de una decisión de detención y una prohibición de entrada.

Víctimas de la trata de seres humanos y la explotación

Los resultados para los nacionales de terceros países que están empleados ilegalmente e identificados como víctimas de la trata de seres humanos y la explotación deben entenderse en el contexto de los derechos que les confiere la legislación de la UE.

La **Directiva contra la trata de seres humanos** (2011/36/UE)[365] garantiza que las víctimas no sean procesadas por delitos que se vieron obligadas a cometer debido a la trata. Exige asistencia y apoyo, como alojamiento seguro, tratamiento médico, ayuda psicológica y asesoramiento, independientemente de la voluntad de la víctima de testificar, con apoyo adicional para los niños víctimas. La Directiva también garantiza a las víctimas el acceso a representación legal y a programas de indemnización para víctimas de delitos violentos.

La **Directiva de permiso de residencia** para víctimas de trata de seres humanos (2004/81/CE) permite un permiso de residencia si la víctima, tras un período de reflexión, coopera con las autoridades y rompe los lazos con los traficantes. Estos permisos tienen una vigencia mínima de seis meses y pueden renovarse según sea necesario. Los titulares de permisos tienen acceso a la educación, la formación profesional, el mercado laboral y programas que les ayudan a integrarse en la sociedad.

La **Directiva sobre sanciones a los empleadores** (2009/52/CE) también exige a los Estados miembros que definan las condiciones en las que pueden conceder permisos temporales a los nacionales de terceros países que hayan sido empleados en condiciones de explotación (Artículo 13 (4)). Como se ha mencionado anteriormente, las víctimas de explotación a las que se refiere la Directiva sobre sanciones a los empleadores constituyen una categoría distinta de las víctimas de la trata, que están específicamente contempladas en la Directiva de la UE contra la trata de seres humanos y en la Directiva sobre el permiso de residencia para las víctimas de la trata de seres humanos.

En los tres casos, si el proceso de identificación demuestra que el nacional de un tercer país es víctima de explotación o trata de seres humanos, **la mayoría de los Estados miembros de la REM que respondieron[366] cuentan con procedimientos específicos[367], que van desde la concesión de permisos de residencia temporales hasta la activación de una solicitud de protección internacional**.

De conformidad con la Directiva sobre el permiso de residencia para las víctimas de la trata de seres humanos (2004/81/CE), los Estados miembros de la REM pueden **ofrecer permisos de residencia temporales a las víctimas de la trata que se encuentren en situación irregular**. La Directiva sobre el permiso de residencia para las víctimas de la trata de seres humanos estipula que, tras denunciar los hechos a la policía o aceptar cooperar en la investigación penal, el ciudadano de un tercer país puede obtener un permiso de residencia temporal como víctima de la trata de seres humanos. Las víctimas también pueden solicitar este permiso de residencia temporal si no pueden o no quieren denunciar a la policía debido a restricciones médicas, menor edad o amenazas graves. Para este grupo, el permiso de residencia tiene una validez de un año. Las prórrogas son posibles si se siguen cumpliendo las condiciones anteriores. En Luxemburgo, las autoridades competentes pueden expedir un permiso de residencia[368] por un período de seis meses a los nacionales de terceros países en situación irregular si son víctimas de empleo ilegal en determinadas circunstancias agravantes, especificamente si la infracción va acompañada de condiciones de trabajo especialmente abusivas o si el nacional de terceros países es menor de edad. Este permiso de residencia está vinculado a la obligación del ciudadano de un tercer país de cooperar en el proceso penal contra el empleador.

El Recuadro 15 explica el procedimiento que se aplica en Finlandia y que se centra especialmente en los nacionales de terceros países que trabajan o residen de forma irregular en el país como menores o adultos sujetos a condiciones específicas de explotación.

364 Hasta un año de prisión y una multa de 3 000 € para el trabajador (artículo L. 8256-1 del Código Laboral).

365 Téngase en cuenta que esta Directiva fue modificada en 2024 (más allá del ámbito temporal del estudio): Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de octubre de 2024 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo altamente cualificado, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401712&qid=1731509312172, última consulta el 20 de noviembre de 2024.

366 AT, BE, BG, CY, FI, FR, HU, HR, IE, IT, LU, LV, NL, SE, SK.

367 Red Europea de Migraciones (REM), «Third-country national victims of trafficking in human beings: Detection, identification and protection», 22 de marzo de 2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/whats-new/publications/emn-study-third-country-national-victims-trafficking-human-beings-detection-identification-and_en, última consulta el 26 de septiembre de 2024.

368 Ley de Inmigración, Artículo 95(1); Directiva sobre sanciones para los empleadores, Artículo 13(4).

Recuadro 15: apoyo en Finlandia a menores y adultos de terceros países que trabajan en condiciones de explotación.

Se puede expedir un permiso de residencia temporal a un nacional de un tercer país que haya trabajado sin permiso de trabajo y de residencia, si la persona era menor de edad durante el período de trabajo o trabajaba en condiciones que indican una explotación específica (Artículo 52d de la Ley de Extranjería). Apoyo a las víctimas en Finlandia informa de que estos permisos de residencia rara vez se solicitan y, por lo tanto, rara vez se expiden en la práctica y tienen plazos de tramitación muy largos. Si no se identifica la explotación, o si la persona no está dispuesta a cooperar con las autoridades que se encargan de la investigación preliminar, se le puede dictar una resolución de devolución. Además de la expulsión del país, la decisión de retorno puede incluir una multa por residencia ilegal y empleo ilegal. Según la ley, a las personas que se consideran víctimas de discriminación laboral abusiva, en lugar de víctimas de explotación, no se les concede necesariamente un permiso de residencia. En este sentido, el empleo ilegal puede impedir la detección de la trata de seres humanos, ya que una persona puede no estar dispuesta a informar a las autoridades de que ha sido contratada ilegalmente.

Cuatro Estados miembros de la REM ofrecen la **opción de iniciar o activar automáticamente el proceso de concesión de protección** internacional a las víctimas identificadas de la trata en situaciones de empleo ilegal[369]. En Austria, las víctimas de la trata pueden solicitar protección internacional o un permiso de residencia para protección individual[370]. Francia concede automáticamente a los nacionales de terceros países que presenten denuncias o testifiquen contra los autores de delitos de trata de seres humanos un permiso de residencia de 10 años si el acusado es condenado, siempre que hayan roto todo vínculo con esa persona (de conformidad con la Directiva sobre el permiso de residencia de las víctimas de la trata de seres humanos (2004/81/CE). En Hungría, las víctimas de la trata de seres humanos o la explotación también pueden tener derecho a un permiso de residencia humanitario[371]. si cooperan con las autoridades o si eran menores de edad sin permiso de residencia válido o autorización para permanecer en el país en el momento de su contratación. En Bélgica, las personas que se encuentran en situaciones laborales en las que también hay indicios de trata de seres humanos con fines de explotación laboral[372] pueden obtener la condición de víctimas de la trata de seres humanos.

Italia e Irlanda mencionaron otras medidas, entre ellas las que están destinadas a la **reactivación y reintegración del empleo**. En Irlanda, en determinados casos, una persona que haya perdido su permiso de trabajo o de inmigración por causas ajenas a su voluntad puede solicitar un nuevo permiso de trabajo que se denomina permiso de trabajo de reactivación (REP). En Italia, además de identificar a los autores y aplicar las medidas represivas adecuadas, la Inspección Nacional del Trabajo (INL) contribuye a activar los canales adecuados para la reintegración social y profesional de las víctimas mediante la cooperación con los organismos de lucha contra la trata. Al preparar los informes para la Fiscalía sobre los delitos en cuestión, el personal del INL presta especial atención a la evaluación de todos los elementos útiles (denuncia/cooperación de la víctima, situación de violencia y explotación grave, peligro, etc.) para la posible reducción del plazo de los permisos de residencia expedidos.

De conformidad con la Directiva sobre el permiso de residencia para las víctimas de la trata de seres humanos (2004/81/CE), los Estados miembros de la REM garantizan que el **período de reflexión para las posibles víctimas de la trata de seres humanos** pueda durar un máximo de 90 días (30 días si el Reglamento de Dublín es aplicable a la víctima). La Directiva menciona que, durante este período, el ciudadano de un tercer país puede reflexionar sobre si va a denunciar el hecho a la policía y cooperar en la investigación penal. Los Países Bajos ofrecen un periodo de reflexión de 90 días. Eslovenia permite a las víctimas de empleo ilegal permanecer en el país durante un período de 90 días, ofreciéndoles permisos de residencia temporales a cambio de su cooperación en procedimientos penales o en la aplicación de los derechos laborales. Suecia ofrece un período de reflexión de 30 días para que las posibles víctimas decidan si emprender acciones legales contra sus empleadores, y las autoridades están facultadas para solicitar un permiso de residencia temporal de al menos seis meses en su nombre. Este permiso puede renovarse a discreción del investigador principal y el beneficiario tiene acceso a la asistencia de otros actores, incluidos los servicios sociales y sanitarios, durante el período de vigencia del permiso.

6.2. PROCEDIMIENTOS PARA PRESENTAR UNA QUEJA CONTRA LOS EMPLEADORES

La Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE) exige a los Estados miembros que dispongan de mecanismos y procedimientos jurídicos eficaces para que los nacionales de terceros países puedan presentar denuncias contra los empleadores. Del mismo modo, la Directiva sobre los derechos de las víctimas (2012/29/UE) establece que los Estados miembros velarán para que las víctimas puedan presentar la denuncia en una lengua que comprendan y obtengan un recibo escrito de su denuncia, que deberá traducirse si así lo solicitan.

En todos los Estados miembros de la REM que respondieron, existen variaciones en los procedimientos

369 AT, BE, FR, HU.
370 Artículo 57, párrafo 1, subapartado 2, de la Ley de Asilo de 2005.
371 Ley II de 2007 sobre la Entrada y Estancia de Nacionales de Terceros Países, párrafo 29(1).
372 La definición belga de trata de seres humanos es más amplia que la de trabajo forzoso e incluye las condiciones laborales degradantes.

que permiten a los nacionales de terceros países en situación de empleo ilegal presentar una denuncia contra su empleador. Estas variaciones tienen la base en factores como la interrelación entre las leyes de empleo y de inmigración, las barreras lingüísticas y el conocimiento de los derechos de los trabajadores entre los nacionales de terceros países.

La mayoría de los Estados miembros de la REM[373] siguen el mismo procedimiento, independientemente de si el nacional de un tercer país empleado ilegalmente reside legalmente en el país. Cuatro Estados miembros de la REM[374] han establecido procedimientos complementarios a través de asociaciones para la protección de las víctimas de la explotación, sindicatos y representantes de los trabajadores.

La Tabla 5 presenta los mecanismos de reclamación existentes en los Estados miembros de la REM.

Tabla 5: lista de Estados miembros de la REM con procedimientos nacionales para presentar denuncias contra los empleadores.

Estado miembro de la REM	Mecanismo de reclamaciones	Información adicional
AT	Presentar reclamaciones con el apoyo de la Cámara de Trabajo. Acceso a los servicios de apoyo en materia de derecho laboral y de la seguridad social, independientemente de que la estancia sea regular o irregular.	Los nacionales de terceros países empleados ilegalmente tienen los mismos derechos que los trabajadores austríacos o de la Unión Europea.
BE	Los inspectores de trabajo informan sobre los casos de empleo ilegal. La presentación de una denuncia ante los inspectores de trabajo puede ofrecer cierta protección, por ejemplo, frente al internamiento.	
BG	Los nacionales de terceros países que trabajen de forma ilegal o como trabajadores estacionales tienen la posibilidad de denunciar las infracciones que fueron cometidas por sus empleadores. Las denuncias pueden presentarse ante la Agencia Ejecutiva de la Inspección General de Trabajo.	
CY	Presentar denuncias en línea a través del sitio web del Departamento de Relaciones Laborales. Posibilidad de que estas denuncias sean anónimas.	
CZ	Las denuncias para iniciar investigaciones contra los empleadores pueden ser presentadas tanto por personas empleadas ilegalmente como por miembros del público.	
EE	Presentar denuncias ante el Comité de Conflictos Laborales como autoridad extrajudicial para la resolución de controversias en las relaciones laborales.	Servicio de asesoramiento gratuito por teléfono y por correo electrónico (a través de la Inspección de Trabajo).
EL	Presentar denuncias ante la Inspección de Trabajo, ya sea en línea o de manera presencial. Línea telefónica de cuatro dígitos (1555) para la tramitación expedita de denuncias.	
FI	Presentar denuncias ante la policía, el Servicio de Inmigración de Finlandia o la línea telefónica nacional que se gestiona por las autoridades de Seguridad y Salud en el Trabajo.	Línea telefónica nacional disponible en inglés, sueco y finés.
FR	Presentar denuncias ante los organismos competentes para la detección del trabajo no declarado, con el fin de iniciar las investigaciones correspondientes.	

373 Todos excepto IE, SE.
374 BE, FI, LU, SE.

Estado miembro de la REM	Mecanismo de reclamaciones	Información adicional
IE	Presentar denuncias a través de los servicios de inspección y resolución de conflictos de la CRL. Investigación a cargo de un inspector o presentación de una denuncia ante un funcionario de resolución. Opción de oficial de mediación.	Diferente legislación aplicable para la solicitud de una investigación o la presentación de una denuncia.
IT	Posibilidad de presentar denuncias por diversos medios: presencialmente en las Inspecciones Territoriales de Trabajo (ITL), en línea o por correo ordinario.	
LT	Las denuncias solo se aceptan en el idioma nacional (o en ruso e inglés) acompañadas de una traducción oficial.	
LU	Procedimientos similares a los de presentación de denuncias, aunque se han planteado preocupaciones respecto de la insuficiencia de los recursos judiciales disponibles para los trabajadores.	Las sanciones legales no siempre se aplican debido a la falta de conocimiento por parte de las autoridades públicas.
LV	Presentar denuncias ante la Inspección Estatal de Trabajo o la Guardia Fronteriza del Estado. Las denuncias pueden presentarse por vía electrónica, por correo postal, por teléfono o de manera presencial. Se pueden presentar denuncias de forma anónima.	
NL	Presentar denuncias por teléfono o en línea, también de forma anónima, ante la Autoridad Laboral, en su calidad de autoridad competente.	No existe diferencia en la presentación de denuncias por infracciones de la legislación laboral o por indicios de explotación laboral entre ciudadanos nacionales (y de la Unión Europea) y nacionales de terceros países.
PL	Presentar denuncias ante la INT en polaco o en ucraniano.	Traducción que se proporciona directamente por la INT para los idiomas extranjeros. No existen diferencias formales entre los ciudadanos nacionales y los nacionales de terceros países en la presentación de denuncias.
SE	Cualquier trabajador puede solicitar una orden judicial ante la Autoridad de Ejecución. Los conflictos que están relacionados con el ámbito laboral se tramitan por el Tribunal Laboral. La mayoría de las quejas implican pagos atrasados. Las decisiones de retorno informan sobre las posibilidades de emprender acciones legales que están relacionadas con el salario.	Los casos de pago retroactivo se comunican con frecuencia.
SI	Consecuencias más leves y posibilidad de protección si la denuncia se presenta antes de que se inicie una investigación. Informar al empleador durante un periodo de empleo no declarado exime de sanción.	
SK	Presentar la denuncia en persona, por correo postal, correo electrónico, teléfono, u otros medios. La Inspección de Trabajo está obligada a informar a todo nacional de un tercer país empleado ilegalmente y que no sea titular de un permiso de residencia o de trabajo sobre su derecho a presentar una denuncia.	Mismos procedimientos y derechos como trabajadores de la UE.

Dificultades que impiden a los nacionales de terceros países presentar denuncias

Todos los Estados miembros de la REM cuentan con mecanismos para que los nacionales de terceros países puedan presentar denuncias, pero existen varios obstáculos que dificultan su eficacia:

- Falta de dominio del idioma para rellenar los formularios[375], o de conocimiento de los derechos de los trabajadores en el país[376].
- Miedo a las consecuencias de presentar una denuncia, especialmente entre quienes se encuentran en situación irregular, ya que en la mayoría de los casos las autoridades no tendrían conocimiento previo de su presencia[377].
- Para hacer valer sus derechos, los trabajadores deben conocer o poder localizar a su empleador. Esto puede resultar difícil en la práctica, ya que las relaciones laborales ilegales suelen establecerse de manera informal o a través de intermediarios[378].
- Los ingresos continuos suelen ser más atractivos que cualquier posible pago de atrasos resultante de la reclamación de derechos, ya que en este último caso se pierden los ingresos[379].
- La falta de confianza en las autoridades (inspectores de trabajo, policía, autoridades de inmigración) que está alimentada por la escasez de medidas oficiales de protección contra la emisión de órdenes de expulsión o decisiones de detención[380].
- Duración de la investigación y los procedimientos judiciales ante el Tribunal Laboral, durante los que se puede perder el contacto con el trabajador, especialmente si no cuenta con representación legal[381].
- Las pruebas que están disponibles para presentar una denuncia son limitadas y desorganizadas, y la carga de proporcionar la información recae de manera desproporcionada sobre el trabajador[382].
- Falta de abogados o personal especializado que trabaje de forma gratuita[383].

Papel de terceros en la presentación de denuncias en nombre de los empleados

De conformidad con la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE), los nacionales de terceros países pueden estar representados por terceros a la hora de presentar denuncias.

Todos los Estados miembros de la REM que respondieron[384] ofrecen a los nacionales de terceros países la posibilidad de decidir si desean presentar una denuncia por sí mismos o con la ayuda de un tercero.

La magnitud y el tipo de ayuda que se ofrece por terceros pueden variar, mientras que el tipo de organización suele ser el mismo, es decir, representantes de sindicatos, asociaciones que protegen los derechos de los trabajadores o asociaciones que protegen a los trabajadores vulnerables (por ejemplo, víctimas de explotación o trata de seres humanos).

Tabla 6: posibilidad de que un tercero presente una reclamación en nombre de un empleado nacional de un tercer país en los Estados miembros de la REM.

Estado miembro de la REM	Sí o no y circunstancias específicas.	Tipo de tercer partido involucrado.
AT	Sí, la asistencia en materia de derecho laboral y de la seguridad social está disponible para todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad y de si poseen o no un contrato de trabajo válido. Los terceros pueden representar a los nacionales de terceros países en procedimientos ante los tribunales laborales y sociales, así como en procedimientos administrativos (penales) en determinadas circunstancias.	Representación en procedimientos de derecho laboral y de seguridad social: Cámara de Trabajo. Representación en procedimientos administrativos (penales): Centro de atención para trabajadores indocumentados (UNDOK). Asistencia en materia de derecho laboral y de la seguridad social: Cámara de Trabajo y UNDOK.
BE	Sí, para acciones limitadas a la reclamación de salarios impagados y restringidas a los trabajadores en situación irregular, de conformidad con la Directiva sobre Sanciones a los Empleadores (2009/52/CE).	Sindicatos, Centro Federal de Migración (Myria), Cire, Foyer de Bruselas, Fairwork Bélgica.

375 BE, FR, IE, LU, LV, SK.
376 BE, FI, IE, LU, LV.
377 AT, BE, FI, FR, LU, LV.
378 AT, IE, LV, PL.
379 AT, LU, LV.
380 BE, LU.
381 BE.
382 BE.
383 BE.
384 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

Estado miembro de la REM	Sí o no y circunstancias específicas.	Tipo de tercer partido involucrado.
BG	Sí, si el empleador no cumple con la obligación, un nacional de un tercer país empleado y que resida ilegalmente en el territorio de Bulgaria podrá presentar una demanda contra dicho empleador, incluso cuando haya regresado o haya sido devuelto a su país de residencia habitual, dentro de un período de tres años, de conformidad con el Código de Procedimiento Civil.	Todas las terceras partes con un interés jurídico demostrado tienen derecho a intervenir en nombre de, o en apoyo a, un nacional de un tercer país que trabaje de forma ilegal o en calidad de trabajador estacional, siempre que cuenten con el consentimiento del interesado. Esta intervención es aplicable tanto a los procedimientos administrativos como a los civiles.
CY	Si, en todas las circunstancias. No existe diferencia entre los nacionales de terceros países empleados legal o ilegalmente.	Sindicatos.
CZ	Sí, para nacionales de terceros países con empleo legal.	Para los nacionales de terceros países empleados legalmente: sindicatos y asociaciones para la defensa de los derechos de los trabajadores. Para los nacionales de terceros países empleados ilegalmente: ONG o asociaciones de derechos humanos.
EE	Sí, conforme a la Ley de Resolución de Conflictos Laborales (mediante poder notarial o derecho legal). No existe diferencia entre los nacionales de terceros países empleados legal o ilegalmente.	Sindicatos, representante legal del empleado, Oficina del Comisionado para la Igualdad de Género y la Igualdad de Trato, miembro de la familia.
EL	Sí, si la persona representada ha otorgado la autorización legal correspondiente.	Sindicatos, asociaciones o particular.
FI	No. Los sindicatos o las oficinas públicas de asistencia legal no pueden presentar una denuncia en nombre de un trabajador, aunque este puede recibir apoyo de terceras partes.	Los sindicatos, la Oficina Pública de Asistencia Jurídica, Apoyo a Victimas de Finlandia y el Sistema Nacional de Asistencia a las Víctimas de la Trata de Personas pueden ofrecer asesoramiento y apoyo a los nacionales de terceros países, independientemente de que su estancia en el país sea legal o carezcan de derecho de residencia.
FR	Sí, los sindicatos (de conformidad con el Código Laboral) pueden emprender acciones legales en nombre de la persona, incluso sin su consentimiento por escrito, siempre que esta no haya manifestado su oposición a la actuación.	Sindicatos.
HR	Sí, en todos los casos en que se haya otorgado poder notarial.	Todas las asociaciones con un interés en la materia.
HU	Sí, en todos los casos, de conformidad con la Ley sobre Denuncias y Revelación de Información de Interés Público.	Todas las asociaciones, particulares y cuerpos legales.
IE	Sí, los recursos difieren para los nacionales de terceros países que se encuentran legal o ilegalmente en el país, siendo el acceso a los recursos más limitado para quienes se hallan en situación irregular.	Las ONG y sindicatos.
IT	Sí en todas las circunstancias, de acuerdo al Decreto Legislativo número 109/2012.	Sindicatos o cualquier otra organización.

Estado miembro de la REM	Sí o no y circunstancias específicas.	Tipo de tercer partido involucrado.
LT	Sí, de acuerdo con el Código Civil y Código de Trabajo en procesos administrativos y civiles.	Interlocutores sociales, sindicatos y asociaciones.
LU	Si, de acuerdo con el código de trabajo y nuevo Código de Procedimiento Civil. Los sindicatos pueden emprender acciones legales sin coste adicional únicamente si la acción se limita a litigios que deriven de convenios colectivos. En todos los demás casos, la cobertura de los costes se asume por el sindicato únicamente si la persona es miembro de este (en ocasiones, tras un período de carencia). Se requiere una autorización por escrito de la persona interesada para que las ONG puedan presentar una denuncia en su nombre.	Sindicatos y ONG.
LV	Sí, únicamente cuando la persona haya otorgado una autorización previa. No existe diferencia entre las personas que permanecen o trabajan legal o ilegalmente.	ONG, sindicatos y asociaciones con un interés específico en la materia (incluida la protección de los derechos humanos).
NL	Sí, los sindicatos pueden intervenir en los procedimientos administrativos o civiles. En el caso de los trabajadores temporales (*uitzendkrachten*) que están sujetos a un convenio colectivo de aplicación general (*algemeen verbindend verklaarde*): Fundación para el Cumplimiento del Convenio Colectivo de los Empleadores Temporales.	Sindicatos.
PL	Sí, siempre que la persona otorgue su consentimiento. No existe diferencia entre las personas que permanecen o trabajan legal o ilegalmente.	Sindicatos, persona física y ONG (en el ámbito del derecho laboral o del seguro social).
SE	Si, en todas las circunstancias.	Sindicatos, ONG y asociaciones especializadas (derechos de los migrantes, derechos humanos, protección de personas vulnerables).
SI	Si, en todas las circunstancias.	Sindicatos, persona física y asociaciones.
SK	Si, se requiere autorización.	Una entidad legal cuyo fin o ámbito de actividad sea la protección de los derechos e intereses de los nacionales de terceros países, así como los sindicatos.

6.3. PAGO DE REMUNERACIÓN PASADA: MODALIDADES Y PLAZOS

La Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE) estipula que los empleadores o subcontratistas están obligados a pagar a los nacionales de terceros países indocumentados la remuneración pendiente, como mínimo al nivel del salario mínimo durante al menos tres meses. La Directiva también establece que el empleador debe pagar los costes que están relacionados con el envío del dinero a otro país, si el trabajador ha regresado o ha sido devuelto. Tanto la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE) como la Directiva sobre trabajadores estacionales (2014/36/UE) también prevén que si un empleador que actúa como subcontratista ha infringido la Directiva y el contratista principal o cualquier subcontratista intermedio no ha asumido las obligaciones de diligencia debida que se definen por la legislación nacional, el contratista principal y cualquier subcontratista intermedio pueden, además de, o en lugar del empleador, ser responsables de pagar cualquier pago atrasado adeudado al trabajador estacional en virtud de la legislación nacional (Artículo 17(3)(c)).

En la mayoría de los casos que fueron presentados por los Estados miembros de la REM, **no se hace distinción entre los nacionales de terceros países que residen de forma regular o irregular en el país en lo que respecta de los procesos para reclamar salarios impagados y hacer cumplir la remuneración de los nacionales de terceros países**

empleados ilegalmente.. El derecho a la devolución de la remuneración se concede independientemente de si el trabajador ha regresado al país de origen o ha sido objeto de una decisión de retorno, y en este caso, los costes de la devolución de las deudas se soportan por el empleador. De igual modo, salvo que se especifique lo contrario, no existe un período mínimo para que una relación laboral presunta permita el reembolso de la remuneración pendiente. Según la Directiva de sanciones a los empleadores (2009/52/CE), los Estados miembros deberán establecer que se presuma una relación laboral de al menos tres meses de duración si no hay otra forma de demostrar la duración real de la relación laboral. Sin embargo, en los Países Bajos, por ejemplo es de seis meses[385].

Algunos Estados miembros de la REM informaron de que garantizan que todos los trabajadores, **independientemente de su situación legal o de inmigración, tienen derecho a una remuneración justa y a la protección en virtud de las leyes laborales**[386]. En Austria, independientemente de si la estancia es regular o irregular, el empleo ilegal conlleva ciertos derechos, incluyendo la remuneración pendiente, reclamaciones de compensación y los costes de transferencia de la remuneración al extranjero, todo a cargo del empleador. En Francia, los trabajadores irregulares tienen derechos equivalentes a los de los empleados regulares. En Luxemburgo, los inspectores de trabajo garantizan el cumplimiento de la remuneración, y los mecanismos se aplican a todos los empleados independientemente de su estatus legal. Los empleados también tienen derecho a bonificaciones por horas extraordinarias. En Lituania, tanto los trabajadores regulares como los irregulares (incluidos los que residen en el país de forma irregular) tienen derecho a reclamar una remuneración no percibida a través de las Comisiones de Conflictos Laborales.

En Irlanda, la condición de nacional de un tercer país es relevante para el proceso de remuneración. Para los trabajadores con permiso para trabajar en Irlanda, los funcionarios de adjudicación de WRC pueden conceder indemnizaciones y compensaciones por salarios impagados que deriven de infracciones de la legislación laboral. Los trabajadores que no tienen permiso para trabajar en el Estado pueden, en su lugar, emprender acciones civiles contra su empleador para recuperar los salarios que se les adeudan. La legislación también establece que el Ministro de Empresa, Comercio y Empleo puede llevar a cabo estos procedimientos en nombre de los trabajadores.

Algunos Estados miembros de la REM informaron de que disponían de mecanismos para permitir a los nacionales de terceros países **reclamar salarios impagados y compensación, incluso después de que hubiera finalizado el empleo o se hubiera emitido una decisión de retorno**[387]. Los nacionales de terceros países empleados ilegalmente en Grecia, independientemente de su situación pasada o presente, pueden emprender acciones legales para recuperar la remuneración y reclamar la remuneración pendiente incluso después de regresar a su país. En Bulgaria, los organismos de inspección pueden ordenar a los empleadores que paguen los salarios y las indemnizaciones no abonados tras la finalización del contrato de trabajo. Si el empleador no paga esas remuneraciones y compensaciones impagadas, el nacional de un tercer país puede presentar una reclamación contra ellos, incluso si ya se ha emitido una decisión de devolución, en un plazo de tres años, de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil. En Finlandia, la Ley de Contratos de Trabajo garantiza el salario a los trabajadores ilegales, permitiendo acciones legales o apoyo del sistema de garantía salarial si el empleador es insolvente.

Algunos Estados miembros de la REM **también facilitan procesos que están gestionados por el Estado para recuperar y garantizar los salarios impagados a trabajadores indocumentados o empleados de forma irregular**[388]. En Bélgica, los salarios recuperados para trabajadores indocumentados sin cuentas bancarias pueden ser retenidos por el gobierno durante un máximo de 30 años, lo que permite tiempo para las reclamaciones.

Los Estados miembros de la REM también mencionaron **la aplicación de estrictas obligaciones de los empleadores para garantizar el pago de salarios pendientes y las contribuciones sociales de los nacionales de terceros países empleados ilegalmente**[389]. En Chipre, los empleadores están obligados a pagar los salarios adeudados al menos igual al salario mínimo diario y las contribuciones a la seguridad social, así como a cubrir los costes de remesas. En la República Checa, la responsabilidad por permitir el trabajo ilegal, con obligaciones exigibles en un plazo de 90 días, se recoge en la Ley de Empleo. En Estonia, se pueden imponer multas a los empleadores que no pagan la remuneración, con la posibilidad de preceptos retroactivos. Las decisiones del Comité de Arbitraje son vinculantes, pero pueden ser impugnadas en los tribunales en un plazo de 30 días (de acuerdo con la Ley de Resolución de Conflictos Laborales). En Hungría, las inspecciones de la autoridad laboral hacen cumplir el pago durante el proceso de verificación. Si el empleador no cumple, la Administración Tributaria lleva a cabo una ejecución. En Polonia, los inspectores del PIP ordenan a los empleadores que paguen la remuneración debida, mientras que en Eslovenia, los empleadores deben liquidar las obligaciones de los terceros países que trabajan ilegalmente.

Otros Estados miembros de la REM añadieron que **utilizaron herramientas legales y administrativas, como la mediación y las evaluaciones técnicas, para garantizar el pago de salarios y la compensación de los trabajadores empleados ilegalmente**[390]. En Croacia, los agentes de policía informan a los nacionales de terceros países que están empleados ilegalmente de su derecho a reclamar una indemnización salarial y presentar reclamaciones o demandas contra el empleador, que está obligado a indemnizar en virtud de la Ley de Extranjería. En Italia, los mecanismos actualmente disponibles para que el personal de inspección del INL garantice el pago

385 Directiva 2009/52/CE), Artículo 23 (apartados 1 y 2), en relación con el Artículo 2, apartado j.
386 AT, EL, FR, IT, LU, LV, LT.
387 BG, EL, FI, LT, LU.
388 BE, BG, IE.
389 CY, CZ, EE, LU.
390 HR, IE, IT.

de salarios a todos los trabajadores, independientemente de su nacionalidad, son la «conciliación monocrática», una mediación entre el empleador y el empleado, y el «aviso previo» (*diffida accertativa*), una evaluación técnica que se envía al empleador y que permite al empleado obtener los importes de los créditos patrimoniales debidos y no ganados una vez que el aviso previo se hace exigible[391].

Dos Estados miembros de la REM informaron de que **ofrecían procesos** *de resolución de disputas judiciales y laborales* para garantizar que los nacionales de terceros países puedan reclamar sus salarios, con mecanismos para impugnar las decisiones o hacer cumplir el cumplimiento[392]. En Letonia, los nacionales de terceros países pueden reclamar su salario a través de la Inspección de Trabajo del Estado o el tribunal, independientemente de su situación legal o de si están empleados de forma regular o irregular. En los Países Bajos, los nacionales de terceros países pueden reclamar sus salarios con base en el empleo ilegal que prestaron al empleador. La única condición es la acreditación de una infracción del Código Civil neerlandés, que establece que el empleador está obligado a abonar el salario al trabajador en un momento determinado.

6.4. INFORMACIÓN SOBRE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

La obligación de proporcionar información sobre los derechos y las garantías procesales está prevista en las directivas de la Unión Europea en materia de migración laboral, por ejemplo, en la Directiva sobre Trabajadores Temporeros (2014/36/UE, Artículo 11). Asimismo, la nueva Directiva refundida de permiso único (2024/1233), que deberá ser transpuesta al ordenamiento jurídico nacional antes de mayo de 2026, contiene tales obligaciones (véanse los Artículos 9 y 16). En este contexto, **todos los Estados miembros de la REM disponen de diversas medidas para informar a los nacionales de terceros países sobre sus derechos laborales, con independencia de su situación laboral o de residencia en el país** (por ejemplo, campañas informativas, líneas telefónicas de asistencia, servicios de atención multilingües). Se facilita información detallada sobre las condiciones y normas laborales legítimas durante las inspecciones de trabajo en todos los Estados miembros de la REM que han respondido. **Los tipos de canales de información varían entre los Estados miembros de la REM**.

Muchos Estados miembros de la REM[393] ofrecen **folletos informativos multilingües adaptados**. Austria ofrece folletos informativos multilingües, así como acceso sin barreras y servicios de asesoramiento específicos para grupos destinatarios a través de su centro de atención para trabajadores indocumentados (UNDOK). La República Checa traduce al inglés toda la información oficial relativa al derecho laboral, las condiciones y la seguridad en el trabajo, así como a la salud laboral[394]. En Estonia, la información sobre derechos, obligaciones y procedimientos se facilita en un idioma que el nacional de un tercer país entienda (con un intérprete si fuera necesario). El Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social también publica folletos en inglés. La PBGB garantiza bien la presencia de un traductor, o bien la realización de los procedimientos en un idioma que el nacional de un tercer país comprenda. En Grecia, la Inspección de Trabajo distribuye material impreso, que está traducido a varios idiomas, durante las inspecciones sobre el terreno. Luxemburgo pone a disposición información general sobre el empleo ilegal en francés y en alemán, y parcialmente en inglés. En caso necesario, los nacionales de terceros países pueden utilizar los servicios de interpretación de la Cruz Roja luxemburguesa.

En Suecia, la difusión de la información es de carácter más general y abarca diferentes escenarios, incluida la explotación. Los coordinadores regionales contra la trata de seres humanos participan ocasionalmente en las inspecciones laborales. La Agencia para la Igualdad de Género y la Autoridad del Medio Ambiente Laboral han desarrollado folletos que están dirigidos a trabajadores migrantes de terceros países en varios idiomas.

En Chipre y Polonia, **la información sobre los derechos de los trabajadores se incluye junto con el contrato de trabajo**, que suele traducirse al inglés (Chipre) o a un idioma que el nacional de un tercer país comprenda (Polonia).

Los Estados miembros del REM han introducido **medidas en línea**. Desde 2020, el nuevo sitio web de la Inspección General de Trabajo de Bulgaria es la principal fuente actualizada de información para los nacionales de terceros países y también se utiliza para concienciar sobre sus derechos laborales. Aunque el gobierno holandés no proporciona información específica sobre los derechos de los nacionales de terceros países que trabajan ilegalmente, sí ofrece información detallada a los nacionales de terceros países que trabajan en los Países Bajos a través del sitio web «WorkinNL», que incluye información sobre los derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países que trabajan y residen legalmente.

El enfoque de Italia se describe en el Recuadro 18.

Recuadro 16: atención al cliente multilingüe en Italia.

El proyecto piloto de Italia de un servicio multilingüe de escucha y de información en las ITL arrojó resultados positivos en la mejora de las campañas de sensibilización sobre los derechos de los trabajadores migrantes. El INL colabora con el servicio de asistencia interinstitucional para combatir

391 Se regula por el Decreto Legislativo n.º 124/2004.
392 LV, NL.
393 AT, BE, CY, CZ, EE, EL, FI, LU, PL, SE.
394 Práce cizinců v ČR, «Work of foreigners in the Czech Republic», https://pracecizincu.cz/en/, última consulta el 20 de noviembre de 2024.

la contratación ilegal[395] y proporcionar un servicio multilingüe a los nacionales de terceros países, víctimas o posibles víctimas de explotación laboral en las regiones del sur, con el apoyo de mediadores interculturales, operadores y expertos en los ámbitos jurídico, socio-sanitario, laboral y administrativo.

Algunos Estados miembros de la REM comparten **información adaptada sobre los derechos laborales en cooperación con terceros (por ejemplo, ONG)**. En Francia, la información que se proporciona por el Ministerio de Trabajo, Empleo e Integración se complementa con manuales que están dirigidos a los nacionales de terceros países en situación irregular, se elaboran por varias ONG y sindicatos. De manera similar, en Austria, el sindicato austríaco de trabajadores de la producción (Pro-GE), en cooperación con ONG, lleva a cabo una campaña informativa multilingüe que está dirigida a los trabajadores agrícolas temporeros[396], y que incluye información y asesoramiento sobre derechos. En Irlanda, la información que se proporciona por la WRC se ve complementada por las ONG. La WRC promueve su labor y sus recursos a través de campañas informativas, su página web y redes sociales, así como mediante la implicación de las partes interesadas. Su Unidad de Información y Atención al Cliente recibe (principalmente) llamadas de trabajadores, empleadores y otras partes pertinentes. El Centro de Derechos de los Migrantes en Irlanda (MRCI) también proporciona información a los trabajadores nacionales de terceros países en su centro de atención y mediante folletos informativos. En Finlandia, la información y el asesoramiento para los trabajadores extranjeros están ampliamente disponibles a través de las autoridades públicas, las ONG y los sindicatos.

Algunos Estados miembros de la REM[397] **prestan especial atención a la situación reciente de las personas que fueron desplazadas por la guerra en Ucrania en el mercado laboral**, en particular a la prevención de la explotación laboral.

395 Activado dentro de la P.I.U. Su.Pr.Eme. proyecto.
396 SEZONIERI, «Home», s. f., [https://www.sezonieri.at/en/startseite_en/], última consulta el 26 de septiembre de 2024.
397 BG, FI, LT, LU, LV, PL.

7. CONCLUSIONES

El estudio ofrece una visión general de los esfuerzos que fueron realizados por los Estados miembros de la REM entre 2017 y 2022 para combatir el empleo ilegal de nacionales de terceros países, al tiempo que protege a quienes se encuentran en riesgo de explotación. Tiene la base en el estudio de la REM de 2017[398], documenta la legislación, las políticas y los programas prácticos existentes y previstos que enmarcan los enfoques nacionales. El presente estudio se centra en los esfuerzos de prevención e identificación del empleo ilegal, que están dirigidos tanto a los nacionales de terceros países empleados como a sus empleadores, poniendo de relieve los retos afrontados y los progresos realizados. Asimismo, ofrece una instantánea de los principales sectores económicos afectados.

Se pueden extraer varias conclusiones clave del estudio.

El empleo ilegal de nacionales de terceros países sigue siendo una alta prioridad política. En algunos ámbitos, ello ha dado lugar a cambios legislativos, normativos y prácticos significativos.

Tal como se señaló en el estudio de la REM de 2017, la lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros países sigue ocupando un lugar prioritario en la agenda política de los Estados miembros de la REM, lo que ha dado lugar a cambios en los marcos legislativos y normativos nacionales. Estos cambios consistieron principalmente en modificaciones legislativas para estar mejor preparados para aplicar el Derecho de la UE (en particular, la Directiva sobre Sanciones a los Empleadores (2009/52/CE)) y en la clarificación y el endurecimiento de las sanciones a los empleadores que fueron declarados culpables de emplear ilegalmente a nacionales de terceros países. Los tipos de cambios prácticos que fueron introducidos no difirieron de manera significativa de las iniciativas identificadas en el estudio de la REM de 2017 (campañas informativas, apoyo, etc.), pero sí aumentaron en cantidad.

El empleo ilegal de nacionales de terceros países sigue siendo una preocupación importante, que suscita debates nacionales en curso y abarca diversas dimensiones, incluidas las relativas a la migración, la economía, lo social y los derechos fundamentales.

Los Estados miembros de la REM siguen debatiendo los impactos sociales del empleo ilegal de nacionales de terceros países, incluida la protección y regularización de los trabajadores implicados. El principal avance desde 2017 fue la intensificación del debate sobre las cuestiones relativas a los derechos y las vulnerabilidades de los trabajadores, puesto de relieve por la pandemia de la COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. La atención sostenida y creciente al empleo ilegal de nacionales de terceros países ha contribuido a una mejor comprensión del fenómeno, como lo demuestra el desarrollo de tipologías más precisas de nacionales de terceros países empleados ilegalmente. A diferencia del estudio de la REM de 2017, que tiene la base en dos categorías amplias (nacionales de terceros países que residían regularmente e irregularmente en el país), el presente estudio emplea tres categorías que están definidas y detalladas: nacionales de terceros países que residen legalmente pero trabajan sin declarar; aquellos que residen legalmente pero vulneran las condiciones de su autorización de residencia o de trabajo; y aquellos que permanecen y trabajan irregularmente en el país. Este progreso destaca la evolución en la comprensión que deriva de años de debate y de cambios.

Los esfuerzos para prevenir el empleo ilegal de nacionales de terceros países han mostrado un progreso limitado, con únicamente cambios mínimos. No obstante, todos los Estados miembros de la REM han llevado a cabo evaluaciones de riesgos, conforme a lo exigido en el Artículo 14(2) de la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE), que siguen siendo una herramienta fundamental para orientar las inspecciones.

La mayoría de los Estados miembros de la REM llevaron a cabo nuevas evaluaciones de riesgos o actualizaron las anteriores, con el fin de identificar los sectores con mayor riesgo de empleo ilegal de nacionales de terceros países. El uso de campañas informativas y del apoyo a los empleadores, y en menor medida a los nacionales de terceros países, siguió siendo una medida preventiva prevalente, en consonancia con las tendencias señaladas en el estudio de la REM de 2017. Entre los avances que fueron producidos desde 2017 figura el hecho de que algunos de los países más afectados por la guerra de agresión de Rusia en Ucrania introdujeron campañas informativas que están dirigidas a los beneficiarios de protección temporal. Además, los Estados miembros de la REM han incrementado en cierta medida el uso de la tecnología en sus esfuerzos de prevención (por ejemplo, nuevos portales de información y mecanismos de reclamación en línea).

398 Red Europea de Migraciones (REM), «Integration of applicants for international protection in the labour market», 2020, [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/00_eu_illegal_employment_synthesis_report_final_en_0.pdf], última consulta el 22 de octubre de 2024.

La cartografía de riesgos de los Estados miembros de la REM muestra que los sectores «tradicionales» siguen siendo los principales contribuyentes al empleo ilegal de nacionales de terceros países.

La construcción, la hostelería y los servicios de restauración, la industria manufacturera y la agricultura siguen siendo los principales sectores con alto riesgo de empleo ilegal de nacionales de terceros países. Las pymes, especialmente en los sectores de trabajo poco cualificado, participan de manera destacada en estas actividades. No obstante, en algunos países persisten lagunas de datos, lo que dificulta un análisis exhaustivo. Los sectores emergentes desde 2017, como la belleza y el bienestar, los servicios de reparto y el sector de la automóvil, son cada vez más vulnerables a las prácticas de empleo ilegal.

Desde 2017, los Estados miembros de la REM han mejorado sus capacidades para identificar casos de empleo ilegal de nacionales de terceros países.

Todos los Estados miembros de la REM llevaron a cabo inspecciones *in situ* entre 2017 y 2022. Muchos introdujeron cambios significativos en las actividades de inspección, y algunos aumentaron considerablemente sus actuaciones, incrementaron el personal de inspección e identificaron un mayor número de casos de infracción. El cambio más notable entre 2017 y 2022 fue la interrupción de las inspecciones en algunos Estados miembros de la REM debido a la COVID-19, en un momento en que se incrementó la precariedad de los trabajadores. Algunos Estados miembros de la REM también introdujeron nuevas herramientas para mejorar las labores de inspección, incluidas bases de datos comunes y prácticas periódicas para incorporar conclusiones de estudios y evaluaciones.

Los Estados miembros de la REM siguen reforzando la cooperación efectiva y el intercambio de información a nivel nacional, con un alto grado de participación en los foros de la UE e internacionales.

Las inspecciones de trabajo siguen desempeñando un papel primordial en la identificación de nacionales de terceros países empleados ilegalmente, colaborando a menudo con otros organismos. Los Estados miembros de la REM han desarrollado o mejorado los programas existentes que promueven la cooperación interinstitucional. El empleo ilegal de nacionales de terceros países sigue siendo una cuestión transfronteriza, cada vez más ejemplificada en el nivel de cooperación internacional, como a través de la ELA (establecida en 2019) y de su Plataforma Europea para la lucha contra el trabajo no declarado. La mayoría de los Estados miembros de la REM informan de su participación en este ámbito en el ámbito de la UE e internacional.

Persisten los retos comunicativos y administrativos, lo que dificulta la identificación y la sanción efectiva de los empleadores implicados en el empleo ilegal de nacionales de terceros países.

Las barreras lingüísticas persisten como un reto principal, lo que dificulta la comunicación y la confianza entre los actores estatales y los nacionales de terceros países, especialmente en la fase de identificación. Otras preocupaciones adicionales son la insuficiente capacidad administrativa y la financiación que está destinada a las inspecciones, junto con las dificultades para obtener pruebas en relación con las sanciones a los empleadores y en cuanto a la medida en que dichas sanciones actúan de manera efectiva como elemento disuasorio. Entre los nuevos retos desde 2017 figuran los problemas de protección de datos que dificultan el intercambio de información entre países, el incremento de documentos falsificados que complica la detección del empleo ilegal y las dificultades para identificar infracciones que están relacionadas con el trabajo en sectores estacionales como la agricultura y la pesca. El aumento de los perfiles falsos en las plataformas digitales también plantea dificultades para localizar a las personas que están implicadas en empleo ilegal.

El aumento de la cooperación se cita con frecuencia como una buena práctica en la lucha contra el empleo ilegal de nacionales de terceros países.

Los Estados miembros de la REM señalan el incremento de la cooperación entre los actores nacionales y más allá de ellos como una práctica valorada en todas las fases del ciclo del empleo ilegal. Esto incluye la cooperación interinstitucional entre actores nacionales, así como iniciativas para incrementar la cooperación con otros países y sectores. Tales iniciativas pueden implicar el uso de bases de datos comunes para identificar y prevenir el empleo ilegal de nacionales de terceros países.

En conjunto, los Estados miembros de la REM están intensificando sus esfuerzos para prevenir, identificar y combatir el empleo ilegal de nacionales de terceros países, así como para protegerlos de la explotación. No obstante, el alcance de los cambios varía a lo largo del ciclo del empleo ilegal, con una atención más limitada a las medidas de carácter preventivo. La eficacia de los esfuerzos nacionales se ve obstaculizada por importantes dificultades, incluidas las persistentes barreras lingüísticas y la medida en que las sanciones a los empleadores actúan de manera efectiva como elemento disuasorio para que no participen (o continúen participando) en el empleo ilegal de nacionales de terceros países.

Los resultados y el apoyo a los nacionales de terceros países que fueron detectados en situaciones de empleo ilegal se han mantenido constantes desde 2017, siendo la afirmación de los derechos de los trabajadores nacionales de terceros países en la práctica el principal reto.

Los resultados para los nacionales de terceros países dependen de si disponen de un permiso de residencia o de un permiso de trabajo. Los resultados más habituales siguen siendo la retirada de permisos, la imposición de una multa o una decisión de retorno, salvo que se les identifique como víctimas de explotación o de trata de seres humanos, en cuyo caso pueden ser elegibles para un permiso de residencia temporal.

Los nacionales de terceros países en todos los Estados miembros de la REM tienen la posibilidad de presentar reclamaciones contra sus empleadores, pero los retos para su efectividad en la práctica siguen siendo los mismos que en el estudio de la REM de 2017: falta de confianza en las autoridades, incluido el temor a las consecuencias; falta de competencias lingüísticas para interponer reclamaciones; la pesada carga de la prueba que recae en el trabajador o en los intermediarios; y la falta de abogados que trabajen *pro bono.*

Información adicional

Página web de la REM: http://ec.europa.eu/emn
Página de LinkedIn de la REM: https://www.linkedin.com/company/european-migration-network
Cuenta de X de la REM: https://x.com/emnmigration
Canal de YouTube de la REM: https://www.youtube.com/@EMNMigration

Puntos de Contacto Nacionales de la REM

Austria www.emn.at/en/
Bélgica www.emnbelgium.be/
Bulgaria www.emn-bg.com/
Croacia emn.gov.hr/
Chipre www.moi.gov.cy/moi/crmd/emnncpc.nsf/home/home?opendocument
República Checa www.emncz.eu/
Estonia www.emn.ee/
Finlandia emn.fi/en/
Francia www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2
Alemania www.bamf.de/EN/Themen/EMN/emn-node.html
Grecia https://migration.gov.gr/emn/
Hungría www.emnhungary.hu/en
Irlanda www.emn.ie/
Italia www.emnitalyncp.it/
Letonia www.emn.lv
Lituania www.emn.lt/
Luxemburgo emnluxembourg.uni.lu/
Malta emn.gov.mt/
Países Bajos www.emnnetherlands.nl/
Polonia www.gov.pl/web/european-migration-network
Portugal rem.sef.pt/en/
Rumanía www.mai.gov.ro/
España www.emnspain.gob.es/en/home
Eslovaquia www.emn.sk/en
Eslovenia emnslovenia.si
Suecia www.emnsweden.se/
Noruega www.udi.no/en/statistics-and-analysis/european-migration-network---norway#
Georgia migration.commission.ge/
República de Moldavia bma.gov.md/en
Ucrania dmsu.gov.ua/en-home.html
Montenegro www.gov.me/mup
Armenia migration.am/?lang=en
Serbia kirs.gov.rs/eng
Macedonia del Norte