

# Guía

## Tutela preventiva de los trabajadores desplazados temporalmente en la Unión Europea



FINANCIADO POR:

EI2017-0005



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRABAJO, MIGRACIONES  
Y SEGURIDAD SOCIAL



FUNDACIÓN  
ESTATAL PARA  
LA PREVENCIÓN  
DE RIESGOS  
LABORALES, F.S.P.



# Índice

- I. Introducción 5**
- II. Carencias de la armonización normativa europea en relación a la tutela de prevención de riesgos laborales de los trabajadores desplazados temporalmente en la Unión Europea 14**
  - 1. Planteamiento general **14**
  - 2. Concepto y notas características de los trabajadores desplazados en el marco de una prestación transnacional de servicios **15**
  - 3. Marco normativo europeo en materia de prevención de riesgos laborales en los desplazamientos temporales de trabajadores **17**
  - 4. Concepto de “desplazamiento temporal” y divergencias con la noción estatutaria de Derecho interno **24**
  - 5. La “ley aplicable” a la tutela en prevención de riesgos laborales de los trabajadores desplazados **26**
  - 6. El nuevo Derecho europeo de los desplazamientos de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios **30**
  - 7. La prevención de riesgos laborales de los trabajadores desplazados en el sector de transporte por carretera **42**
- III. Riesgos laborales “genéricos” y “específicos” a los que pueden estar expuestos los trabajadores desplazados 44**
  - 1. Planteamiento general **44**
  - 2. Factores de riesgos adicionales en el desplazamiento transnacional de trabajadores **48**
  - 3. Los desplazamientos de trabajadores y su impacto en la prevención de riesgos laborales **50**
  - 4. Riesgos laborales asociados al entorno donde se desarrolla la actividad **54**
  - 5. Riesgos laborales de carácter psicosocial derivados del desplazamiento temporal **67**
  - 6. La “selección” del trabajador desplazado en origen **71**

7. Recapitulación: obligaciones preventivas en desplazamientos internacionales **74**

#### **IV. Análisis sobre la posible configuración jurídica de los trabajadores desplazados como “colectivo especial” a efectos de la PRL **76****

1. Planteamiento de la cuestión **76**
2. Los trabajadores especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo **78**
3. La inclusión de los trabajadores desplazados en el concepto de trabajadores “especialmente sensibles” **84**
4. Tutela preventiva “reforzada” de los trabajadores desplazados **99**

#### **V. Sistema de garantías de la tutela preventiva de los trabajadores desplazados en la Unión Europea: un mecanismo en construcción que requiere una mayor coordinación **101****

1. La exigencia del cumplimiento del estándar de tutela europeo y sus problemas específicos de control **101**
2. Desplazamientos transnacionales y mecanismos de cooperación entre los Estados en el marco de la Unión Europea y el Espacio Económico Europeo **104**
3. Coordinación de las acciones de control y tutela de las Inspecciones de Trabajo europeas **109**
4. Los problemas que derivan de las situaciones de fraude en el desplazamiento **114**
5. Otras formas de abuso y explotación laboral en la libre circulación de trabajadores **116**

#### **VI. Conclusiones y propuestas de mejora **118****

#### **VII. Bibliografía **131****

##### **EDITA**

Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente UGT-CEC

##### **DISEÑA E IMPRIME**

Blanca Impresores S.L.

Depósito Legal: M-16649-2019

**Dirección:**

José Antonio Fernández Avilés

**Coordinación:**

Manuela Durán Bernardino

**Autores:**

Manuela Durán Bernardino  
José Antonio Fernández Avilés  
Silvia Fernández Martínez  
Nuria Marchal Escalona  
Manuel Velázquez Fernández

## I. INTRODUCCIÓN

La dinamización de la economía en entornos cada vez más globalizados también arrastra el crecimiento de las prestaciones transnacionales de servicios. Dichos procesos pueden conllevar desplazamientos transnacionales de trabajadores que, por cuenta de sus empresas, van a realizar –sobre el terreno– su prestación personal de servicios profesionales.

A nivel de la Unión Europea (en adelante, UE), donde la libre prestación de servicios se erige en una libertad fundamental (artículo 15.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE): “*Todo ciudadano de la Unión tiene la libertad de buscar un empleo, de trabajar, de establecerse o de prestar servicios en cualquier Estado miembro*”)<sup>1</sup>, existe una regulación que armoniza las disposiciones nacionales que deben destinarse a garantizar estándares de protección adecuados para los trabajadores desplazados en el marco de prestaciones transnacionales, en la idea de combatir el *dumping social* intra-comunitario, sin obstaculizar el desarrollo de esta libertad económica. Al mismo nivel, se reconoce que: “*Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, su seguridad y su dignidad*” (artículo 31.1 CDFUE).

Según los datos publicados por la Comisión Europea, en el año 2015 había 2,05 millones de trabajadores desplazados en la UE, habiéndose incrementado en un 41,3% entre el quinquenio 2010-2015, luego es un fenómeno creciente, aunque el porcentaje de trabajadores desplazados dentro de la fuerza de trabajo seguía siendo bajo (un 0,9 % del total del empleo y un 0,4 % del trabajo a tiempo completo equivalente). De todos modos, la concentración de trabajadores desplazados en algunos sectores es en todo caso elevada, pues el 35,9 % del total se concentra en el sector de la construcción. La concentración es especialmente alta en Luxemburgo, Bélgica y Austria, y desde la perspectiva de la recepción, mientras que, desde una perspectiva de envío de trabajadores, es también alta en Luxemburgo, Eslovenia, Eslovaquia, Croacia, Portugal y Polonia. Importa también destacar que más de la mitad de los desplazamientos tiene lugar entre países vecinos y que el porcentaje de desplazados que proviene de tales países en algunos casos puede alcanzar el 80 %. El promedio de tiempo de desplazamiento a otro estado en la UE es de menos de 4 meses, con un promedio de 1,9 desplazamientos al año por trabajador, aunque el promedio de duración de los desplazados de algunos países puede alcanzar hasta los 8 meses.

---

<sup>1</sup> DOCE C 364/1, de 18 de diciembre de 2000.

En cuanto a la intensidad del fenómeno en nuestro país, refiriéndonos a los datos facilitados por la Comisión Europea sobre los desplazados temporales en la UE, relativos al quinquenio 2010-2015 y sobre la base de los datos declarados relativos a la Seguridad Social (lo que hace sospechar que el número de desplazados puede ser bastante mayor), España arroja los siguientes datos: es el 8º país de la UE en cuanto al número de trabajadores recibidos de otros Estados miembros (54.037 trabajadores; en buena parte provenientes de Francia, Alemania y Portugal, empleados en industria, construcción y negocios); mientras que es el 5º país de la UE en cuanto al número de trabajadores que desplaza a otros Estados miembros, su número se ha duplicado en el quinquenio de referencia, observándose cada año un número más elevado respecto de los que recibimos (125.711 trabajadores; casi una tercera parte se desplaza a Francia, seguida en número por Alemania, Reino Unido y Portugal e Italia).

Si bien este marco normativo de la UE se centra genéricamente en las condiciones laborales y la tutela de Seguridad Social, los aspectos relativos a la prevención de riesgos laborales (en adelante, PRL) permanecen muy “implícitos” y poco desarrollados por la norma. Para completar el estudio de forma integral, también se tienen en consideración las aportaciones científicas que se han realizado sobre esta cuestión, junto al indispensable seguimiento de la, todavía muy escasa, doctrina judicial recaída en la materia.

Este Estudio responde a la necesidad detectada de regular más adecuadamente la prevención de los riesgos laborales de los trabajadores que son desplazados por sus empresas para prestar sus servicios en otros Estados miembros de la UE, al objeto de evitar formas de desprotección laboral que tengan repercusiones negativas sobre la seguridad y la salud de los trabajadores.

Los objetivos generales del Estudio son los siguientes:

1. Analizar las carencias de la armonización normativa comunitaria en relación a la tutela de PRL de los trabajadores desplazados temporalmente en la UE.
2. Determinar los riesgos laborales específicos a los que están expuestos los trabajadores desplazados.
3. Plantear la posible conformación jurídica de este colectivo como colectivo especial a efectos de la PRL.
4. Proponer elementos para una posible guía técnica que aborde las medidas de tutela preventiva adaptada para estas situaciones, así como identificar lo que pueden considerarse buenas prácticas en las empresas que desplazan trabajadores y en las que los acogen.

5. Plantear las necesarias reformas normativas que garanticen de manera efectiva la tutela preventiva de los trabajadores desplazados.

La elevadísima integración económica en la UE y el ejercicio de la libre prestación de servicios ha generado importantes flujos de trabajadores que se desplazan por cuenta de sus empresas empleadoras para llevar a cabo su prestación de servicios en otros Estados de la Unión.

El problema de fondo subyacente en estas situaciones laborales deriva de las desigualdades de protección entre trabajadores nacionales y desplazados en el mercado de trabajo de los Estados miembros (a consecuencia, en gran medida, de la libertad de elección de la ley aplicable al contrato de trabajo).

A tal efecto, y en una perspectiva crítica, es de señalar que la norma de base que regula estas situaciones, la Directiva 96/71/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (en adelante Directiva 96/71/CE)<sup>2</sup>, tiene como finalidad primordial, no tanto la protección de los trabajadores sino la de promover el ejercicio de la libertad económica de libre prestación de servicios.

Se hace necesario identificar las carencias de la armonización normativa comunitaria en relación a la tutela preventiva de los trabajadores desplazados temporalmente en la UE, con un análisis del marco normativo comunitario así como de las normas nacionales de transposición más avanzadas.

En el contexto general de la seguridad y salud en la UE bien es cierto que existe un elevado grado de armonización de las legislaciones nacionales en materia de seguridad y salud laboral en la Unión Europea (a través de la Directiva marco y el resto de directivas específicas), ello conforma un suelo estándar común en materia de PRL que amortigua las posibles maniobras de *dumping social* intra-comunitario en esta materia. Ahora bien, es manifiestamente insuficiente la ordenación relativa a la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores desplazados, pues no existe un tratamiento específico de la PRL en situaciones de movilidad geográfica intra-comunitaria.

La expatriación temporal no debe suponer por sí misma la degradación o el menoscabo de los estándares mínimos de seguridad y salud laboral aplicables, siendo, en

---

<sup>2</sup> DOCE L 18/1, de 21 de enero de 1997.

todo caso, de aplicación los estándares del lugar de prestación de servicios, que deben de estar armonizados conforme al Derecho de la UE.

La movilidad geográfica transnacional de trabajadores en el ámbito de la UE se reguló por primera vez en la Directiva 96/71/CE, cuya adopción supuso un hito en la consideración y el tratamiento de los llamados trabajadores desplazados, que constituyen una nueva categoría fruto de la movilidad de personas y servicios en la UE (Vega Ruiz, 2010: p. 101).

España traspuso la Directiva 96/71/CE mediante la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, de desplazamiento temporal de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional<sup>3</sup>. La Directiva 96/71/CE fijaba en su artículo 3 un “núcleo duro” de condiciones de trabajo y empleo mínimas que el Estado de destino tenía que garantizar a los trabajadores desplazados en su territorio, de acuerdo con la normativa vigente en el mismo, y con independencia de cuál sea la legislación aplicable a la relación laboral. Entre dichas condiciones, en el apartado e), se incluían las relativas a la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo. La Ley 45/199 traspuso de manera casi literal casi dicho precepto, pero utilizó la expresión “*prevención de riesgos laborales, incluidas las normas sobre protección de la maternidad y de los menores*”, en lugar de salud, seguridad e higiene en el trabajo. La normativa específica sobre los trabajadores desplazados hacía referencia a sus condiciones de seguridad y salud únicamente en esta ocasión. Puede decirse que la regulación de la PRL de los trabajadores desplazados era incompleta, puesto que no contenía disposiciones específicas dirigidas a proteger a los trabajadores desplazados frente a los riesgos a los que puedan estar expuestos durante el desplazamiento.

La globalización económica y la internacionalización de las empresas han determinado que los desplazamientos transnacionales de trabajadores hayan cambiado mucho desde la adopción de la Directiva en 1996. Ya en los años siguientes a su adopción, se identificaron algunos retos a los que la Directiva 96/71/CE no había podido responder y, casi 20 años después de su entrada en vigor, la UE decidió iniciar un proceso de reforma, con el objetivo de actualizarla y reforzar su cumplimiento. Así, el 8 de marzo de 2016 se publica la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. Además, ese mismo año, el Parlamento Europeo elaboró un informe que analizaba la situación en aquel momento, así como el nivel de cumplimiento de la Directiva, concentrándose, por último, en los retos y en las cuestiones que no resolvía.

---

<sup>3</sup> BOE n. 386, de 30 de noviembre de 1999.

Este proceso de reforma y actualización culminó en el año 2018 con la adopción de la Directiva 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

En lo relativo a la seguridad y salud en el trabajo, esta Directiva añadió un nuevo apartado al artículo 1:

*“La presente Directiva garantizará la protección de los trabajadores desplazados durante su desplazamiento, en lo que se refiere a la libre prestación de servicios, estableciendo disposiciones obligatorias sobre las condiciones de trabajo y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que deben respetarse”.*

También introdujo una nueva redacción al apartado primero del artículo 3:

*“Los Estados miembros velarán porque cualquiera que sea la legislación aplicable a la relación laboral, las empresas mencionadas en el artículo 1, apartado 1, garanticen a los trabajadores desplazados en su territorio, sobre la base de la igualdad de trato, las condiciones de trabajo que en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo estén establecidas”.*

La Directiva de 2018 reprodujo el contenido del artículo 3 e) de la Directiva de 1996 manteniendo, por lo tanto, la seguridad y salud en el trabajo entre las materias que conforman el “núcleo duro” de condiciones de trabajo que tienen que ser garantizadas a los trabajadores desplazados en el país de destino.

El Proyecto de reforma de la Directiva 96/71/CE, que se planteó por la Comisión en 2016, no contemplaba medidas específicas en materia de seguridad y salud laboral, así como finalmente, la reforma operada por la Directiva 2018/957/UE tampoco ha profundizado específicamente en esta dimensión tutelar del desplazamiento temporal de trabajadores con las debidas garantías jurídico-sociales.

El tratamiento jurídico indiferenciado existente hasta el momento es insuficiente, pues los trabajadores desplazados afrontan riesgos adicionales que debieran ser tenidos en cuenta en el plano legislativo de la UE, tal como sucede en otras situaciones laborales, como el trabajo de duración determinada o el que se presta en el marco de las empresas de trabajo temporal.

Para proceder a una adecuada tutela preventiva, el Estudio ofrece una determinación de los riesgos laborales específicos a los que están expuestos los trabajadores desplazados, identificando la especial incidencia de los riesgos presentes en los sectores con mayor incidencia de los desplazamientos, así como las carencias preventivas presentes en tales sectores. Ello sin obviar la problemática que plantea la existencia de las denominadas “empresas buzón”, creadas fraudulentamente con la finalidad de rebajar los estándares de protección laboral.

Ahora bien, requerirá de la utilización de datos estadísticos y de la información que puedan suministrar los estudios de campo sobre las condiciones de trabajo reales en las que los desplazados temporales llevan a cabo su prestación de servicios.

La seguridad y salud laboral de los trabajadores desplazados no es una vertiente tutelar que tenga un desarrollo específico en la Directiva 96/71/CE, aunque algunas previsiones son de especial relevancia. En esta vertiente, sobre las situaciones de movilidad geográfica intracomunitaria, la Directiva establece que los Estados miembros –cualquiera que sea la legislación aplicable a los contratos de trabajo- velarán porque las empresas garanticen a sus trabajadores desplazados las condiciones establecidas en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo, en concreto, en lo que aquí nos interesa (artículo 3.1):

- Períodos máximos de trabajo y períodos mínimos de descanso, aunque se admiten excepciones nacionales en desplazamientos no superiores al mes.
- La salud, la seguridad y la higiene en el trabajo, sin excepciones.
- Medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo y de empleo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, así como de los niños y de los jóvenes (sin que se admitan excepciones) [cfr. Directiva 94/33/CE del Consejo, de 22 de junio de 1994, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo, sobre prevención de riesgos laborales jóvenes-; Directiva 2/85/CE, del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia].

La consecuencia de estas previsiones de la Directiva es que, en principio, la expatriación temporal no debe de suponer, por sí misma, la degradación o el menoscabo de los estándares mínimos de seguridad y salud laboral aplicables. En todo caso, son de aplicación los estándares del lugar de prestación de servicios, que están armonizados conforme al Derecho de la UE.

Por lo que respecta a la norma española de transposición (Ley 45/1999), contempla aspectos añadidos que conviene destacar:

- a. Añade la obligación de garantizar: *“El respeto de la intimidad y la consideración debida a la dignidad de los trabajadores, comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual”* [artículo 3 g)]. Previsión que, no por genérica, deja de tener extraordinaria relevancia en lo que atiene a la tutela de los derechos fundamentales y como previsión que obliga a garantizar la tutela frente a las diversas formas de acoso y violencia en el trabajo.
- b. Contempla la competencia extraterritorial de las autoridades españolas para controlar las condiciones de trabajo de las empresas españolas que desplazan trabajadores a otros Estados (disposición adicional 1ª).
- c. Incluye en su regulación a los desplazamientos de trabajadores que se realizan por parte de empresas que están fuera del marco UE/EEE (disposición adicional 4ª), lo que supone la irradiación del marco comunitario de garantías en estas hipótesis.
- d. Nuestra norma preventiva básica interna, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales<sup>4</sup> (en adelante, LPRL) establece un concepto amplio de “condición de trabajo” a efectos preventivos en España, como *“cualquier característica del mismo que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y salud del trabajador”* (artículo 4.7 LPRL); como lo sería el propio “desplazamiento transnacional”, que puede considerarse como un factor de riesgo laboral, en los términos que desarrollaremos en este Estudio.

Este Estudio aborda la necesidad de una atención específica en la propia normativa preventiva (incluso como colectivo especial típico o “atípico”), sobre la base de los principios generales de protección eficaz y de adaptación del trabajo a la persona que establece el marco preventivo general [artículo 6.1 d) Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva Marco)<sup>5</sup>; artículo 15.1 d) LPRL].

A la luz de estos elementos, el Estudio ofrece elementos suficientes para poder desarrollar una Guía Técnica que aborde las medidas de tutela preventiva adaptada para estas situaciones de desplazamiento temporal de los trabajadores. Pero también es

---

<sup>4</sup> BOE n. 269, de 10 de noviembre de 1995.

<sup>5</sup> DOCE L 183/1, de 29 de junio de 1989.

necesario plantear las necesarias reformas normativas que garanticen, de manera efectiva, la tutela preventiva de los trabajadores desplazados, en concreto, el conjunto de obligaciones preventivas, que –sin ánimo de exhaustividad- deberían englobar:

- a. Medidas preventivas anteriores al desplazamiento (en el país de origen), donde se integrarían las obligaciones empresariales de formación, información y vigilancia de la salud, así como información y formación específica en los aspectos culturales y de interacción personal, tomando en consideración los aspectos culturales y/o religiosos en los procesos de evaluación de riesgos, etc., además de las medidas más tradicionales como vacunación, etc., en función de los riesgos presentes en el país de destino.
- b. Medidas preventivas en el ínterin, relativa a los desplazamientos, incluyendo las relativas a la seguridad vial, especialmente en el caso de prestaciones de servicios en el sector del transporte.
- c. Medidas exigibles durante el transcurso del desplazamiento temporal (en el país de destino temporal), con las correlativas exigencias de coordinación de la actividad preventiva, poniendo en valor las culturas empresariales que respeten y protejan la diversidad cultural y afronten la problemática de las eventuales discriminaciones a las que puedan verse sometidos los trabajadores desplazados.

En todo caso, siempre es conveniente destacar el papel de la representación de los trabajadores, como garantía del cumplimiento de los estándares de protección preventivos, y como se acredita estadísticamente, pues las empresas participadas son también más seguras. Asimismo, en la obra se identifican buenas prácticas preventivas empleadas por las empresas que desplazan sus trabajadores por la Unión Europea (o a terceros Estados), y que pueden presentar modelos de referencia para la introducción de normas heterónomas o para su posible –y deseable- desarrollo mediante la negociación colectiva<sup>6</sup>.

Importa, en la problemática específica que tratamos, poner a disposición los recursos y el asesoramiento legal necesario para hacer valer los derechos laborales –también en materia preventiva- de los trabajadores desplazados.

Se hace especialmente relevante la colaboración con –y entre- los agentes sociales, especialmente con los sindicatos del país de destino, además de la necesidad

---

<sup>6</sup> Sobre el papel de la negociación colectiva en materia preventiva, vid. entre otras obras, AA.VV., Fernández Avilés, J. A. (dir.), *La negociación colectiva en prevención de riesgos psicosociales en el trabajo. A los 20 años de vigencia de la LPRL*, UGT-CEC, Madrid, 2015.

de llevar a cabo un reforzamiento del control público (el papel de las Inspecciones de Trabajo) y la necesidad de una Autoridad Central –a nivel de la UE- garante de los derechos socio-laborales de los trabajadores afectados en estos procesos de desplazamiento temporal a otros países de la UE para llevar a cabo una prestación transnacional de servicios.

En el contexto de la lucha contra el fraude relacionado con el desplazamiento de trabajadores, la *Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado*, establecida por la Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>7</sup> debe participar, conforme a su mandato, en el seguimiento y la evaluación de los casos de fraude, mejorar el funcionamiento y la eficiencia de la cooperación administrativa entre Estados miembros, idear mecanismos de alerta y prestar asistencia y apoyo para el fortalecimiento de la cooperación administrativa y los intercambios de información entre las autoridades u organismos competentes. Al llevar a cabo esa labor, la Plataforma debe cooperar estrechamente con el Comité de expertos sobre desplazamiento de trabajadores, establecido por la Decisión 2009/17/CE de la Comisión<sup>8</sup>. El carácter transnacional de ciertas situaciones de fraude o abusos en relación con el desplazamiento de trabajadores justifica la adopción de medidas concretas para reforzar la dimensión transnacional de las inspecciones, investigaciones e intercambios de información entre las autoridades u organismos competentes de los Estados miembros afectados. A tal fin, en el marco de la cooperación administrativa prevista en las Directivas 96/71/CE y 2014/67/UE, en particular en el artículo 7.4 de la Directiva 2014/67/UE, las autoridades u organismos competentes deben disponer de los medios necesarios para alertar de la existencia de las mencionadas situaciones e intercambiar información con el fin de prevenir y luchar contra el fraude y los abusos.

El Estudio ofrece un tratamiento sistemático de todos estos elementos y culminando con unas conclusiones precisas –de *lege ferenda*- sobre las necesidades detectadas y las medidas a proponer para garantizar una adecuada tutela de seguridad y salud laborales para los trabajadores desplazados por sus empresas temporalmente en el marco de una prestación transnacional de servicios en la UE. En definitiva, se da cuenta del estado de situación en la materia y las posibilidades de mejora en la ordenación jurídica de la tutela de la seguridad y salud del trabajo de la población trabajadora desplazada temporalmente en el territorio de la Unión Europea.

---

<sup>7</sup> DOUE L 65/12, de 11 de marzo de 2016.

<sup>8</sup> DOUE L 8/26, de 8 de enero de 2009.

## **II. CARENCIAS DE LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA EUROPEA EN RELACIÓN A LA TUTELA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS TEMPORALMENTE EN LA UNIÓN EUROPEA**

### **1. PLANTEAMIENTO GENERAL**

La necesidad de internacionalización está provocando que muchas empresas españolas busquen establecerse en mercados exteriores. Cada vez, es más frecuente que las empresas desplacen a sus trabajadores a obras, servicios o delegaciones o filiales situadas en otros Estados por un tiempo necesariamente limitado, donde tales trabajadores desempeñan su trabajo. Se trata de una movilidad laboral en la que el trabajador es desplazado temporalmente con el fin de realizar una determinada actividad para la que ha sido contratado, fomentada por la integración económica y social que existe en el espacio europeo (Rodríguez-Piñero Royo, 2018: 24).

De hecho, ésta se revela una práctica esencial en el seno de la UE. Los trabajadores desplazados representan tan solo el 0,7 % del empleo total en la UE, pero hay una gran concentración de desplazamientos en ciertos sectores y en determinados Estados miembros. El sector de la construcción, por sí solo, acumula el 43,7 % de los desplazamientos, que también son significativos en la industria manufacturera (21,8 %), los servicios educativos, sanitarios y de trabajo social (13,5 %), y en los servicios a empresas (10,3 %). Por su parte, Alemania, Francia y Bélgica son los tres Estados miembros que más trabajadores desplazados atraen, aproximadamente el 50 % del total<sup>9</sup>.

Esta nueva situación plantea múltiples interrogantes en todos los ámbitos de la gestión empresarial, incluida la prevención de riesgos laborales. La movilidad internacional implica para el trabajador un riesgo de exposición a determinados riesgos asociados a las condiciones propias del país de destino: situaciones de inestabilidad política o social, enfermedades endémicas, riesgos psicosociales como el estrés, el *burn-out*, el hostigamiento en el trabajo, la depresión, etc., o incluso fenómenos naturales extremos.

Estos escenarios deben ser contemplados por el empresario en la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva, aunque esta es una cuestión que específicamente depende de cuál sea el Derecho aplicable a la prevención de

---

<sup>9</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-467\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-467_es.htm)

riesgos laborales en cada situación. Un interrogante que alcanza todo su sentido, máxime si se tiene en cuenta que este tipo de movilidad laboral implica el traslado de los trabajadores desde el Estado donde habitualmente prestan sus servicios o en el que han sido contratados (que denominamos *Estado de origen*), a otro Estado (denominado *Estado de acogida*), para realizar un determinado servicio por un concreto período de tiempo. La intervención de dos Estados en este tipo de movilidad y, por tanto, de dos sistemas jurídicos, se deja sentir inmediatamente en cualquier indagación respecto a la protección de la que gozan este tipo de trabajadores, también en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.

El objetivo de esta parte del Estudio se centra, pues, en determinar la normativa que resulta aplicable para la protección de los trabajadores desplazados temporalmente en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Antes, no obstante, es preciso saber qué trabajadores son aquellos que pueden ser considerados trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios.

## **2. CONCEPTO Y NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS EN EL MARCO DE UNA PRESTACIÓN TRANSNACIONAL DE SERVICIOS**

No hay un concepto unívoco de trabajador temporalmente desplazado en el marco de una prestación transnacional de servicios en el ámbito europeo (Ribes Moreno, 2017: 97-98).

Así, por ejemplo, el artículo 12 del Reglamento (CE) núm. 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, sobre la Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la comunidad<sup>10</sup>, dispone que es:

*“La persona que ejerza una actividad asalariada en un Estado miembro por cuenta de un empleador que ejerce normalmente en él sus actividades y a la que este empleador envíe para realizar un trabajo por su cuenta en otro Estado miembro seguirá sujeta a la legislación del primer Estado miembro, a condición de que la duración previsible de dicho trabajo no exceda de veinticuatro meses y de que dicha persona no sea enviada en sustitución de otra persona enviada”.*

---

<sup>10</sup> DOUE L 166, 30 de abril de 2004.

Mientras que, por su parte, la Directiva 96/71/CE establece en su articulado un concepto propio –noción “estipulativa”– de trabajador al determinar cuál es su ámbito de aplicación (artículo 1). Para esta, trabajador desplazado es aquel trabajador que durante un período limitado, realice su trabajo en un territorio de un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio trabaje habitualmente, siempre que sea trasladados a otro Estado miembro, por cuenta y dirección de su empresa, en el marco de un contrato de prestación de servicios de la empresa de origen a otra empresa destinataria (contratación y subcontratación), en otro establecimiento o centro de trabajado de la empresa (intra-empresarial) o en otra compañía del grupo al que pertenezca la empresa de origen (intra-grupo) o por una empresa de trabajo interino o de suministro de mano de obra, a una empresa usuaria establecida o que ejerza su actividad en el territorio de un estado miembros (ETT's).

A pesar de esta diversidad conceptual, el análisis de tales normas nos permite configurar las notas que posibilitan caracterizar, identificar y diferencian a este tipo de trabajadores de otros. Así pues, trabajador temporalmente desplazado en el marco de una prestación transnacional de servicios es aquel el trabajador el trabajador que es trasladado a otro Estado (Estado de acogida), para desempeñar su trabajo de forma temporal. Son trabajadores que al finalizar su trabajo regresan al Estado desde el cual fueron desplazados y donde prestan habitualmente su trabajo o fueron contratados (Estado de origen).

En concreto, los rasgos que caracterizan y diferencian al trabajador desplazado temporalmente en el marco de una prestación de servicios de cualquier otro tipo de trabajadores pueden sintetizarse en tres, a saber: la temporalidad, la movilidad transnacional y la pervivencia del vínculo laboral con el empresario que lo desplaza desde el Estado de origen. La ausencia de alguno de estos rasgos determina la imposibilidad de calificar al trabajador como un trabajador desplazado en el marco de una prestación de servicios y, por ende, de gozar de la protección de la que estos pudieran gozar.

El primero de los elementos que permiten calificar a un trabajador como trabajador desplazado en el marco de una prestación transnacional de servicios es, precisamente, su carácter limitado en el tiempo. El trabajador desplazado no se integra en el mercado laboral del país de acogida. El problema que presenta esta movilidad laboral es saber cuándo el trabajador es desplazado temporalmente o lo es con una mayor vocación de permanencia (Fotinopoulou Basurko, 2017: 258-262). La Directiva 96/71/CE no ha previsto expresamente dicha cuestión. La carencia de un precepto en el que se determine expresamente cuánto tiempo puede ser desplazado un trabajador

a otro Estado puede generar problemas, como el que un trabajador sea considerado desplazado por la legislación del Estado de origen, pero no así por la ley del Estado de acogida, o viceversa.

El segundo elemento que identifica cuándo un trabajador es desplazado en el marco de una prestación transnacional es del de la movilidad del/os trabajador/es de un Estado a otro para la ejecución de un trabajo. Aunque este no es el rasgo que lo distingue y diferencia de otros trabajadores.

El último rasgo caracterizador, y el que verdaderamente diferencia a este tipo de trabajadores de otros, es la pervivencia del vínculo contractual con el empresario que lo desplaza desde el Estado de origen al de acogida. Es decir, el desplazamiento es fruto del ejercicio del poder de dirección que le asiste en la relación laboral (trabajo realizado por cuenta y bajo la dirección del empresario). No se trata, por tanto, de trabajadores migrantes que van en busca de un trabajo y que se quedan en donde lo encuentran, sino de personas de confianza del empresario o de grupos de trabajadores de plantilla. Sin embargo, en la práctica no siempre es fácil determinar si existe o no dicho vínculo contractual. Ello sucede, por ejemplo, cuando se trata de la movilidad de un trabajador en el seno de un grupo de empresas, puesto que esta puede revestirse de distintas modalidades contractuales, para eludir el reconocimiento de una única relación laboral.

### **3. MARCO NORMATIVO EUROPEO EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LOS DESPLAZAMIENTOS TEMPORALES DE TRABAJADORES**

#### **3.1. ANTECEDENTES: LA LABOR DEL TJUE**

El desplazamiento transnacional de trabajadores en el marco de una prestación de servicios implica el traslado de sus trabajadores desde el Estado donde habitualmente prestan sus servicios, o en el que han sido contratados (Estado de origen), a otro Estado (Estado de acogida), para realizar un determinado servicio por un concreto período de tiempo. La intervención en este tipo de movilidad de dos Estados y, por tanto, de dos sistemas jurídicos, se deja sentir inmediatamente en cualquier indagación respecto del régimen jurídico que rige este tipo de desplazamientos y, en particular, sobre qué derecho tutela a los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales. Un interrogante que alcanza todo su sentido en el ámbito europeo, máxime si tenemos en cuenta que el hecho de que un Estado miembro supedita la prestación de servicios en su territorio a la observancia de todos los

requisitos exigidos para el establecimiento, supone privar de eficacia las disposiciones del Tratado destinadas precisamente a garantizar la libre prestación de servicios (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de marzo de 2001, As. *Mazzoleni e ISA*. 165/98).

Por tanto, en la medida en que la aplicación de la ley del Estado de acogida podía suponer una restricción a la libre prestación de servicios, se hacía preciso valorar si dicha normativa podía limitar dicha libertad. Hasta 1996, fecha en la que se aprobó la Directiva 96/71/CE, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) fue el encargado de establecer las pautas para determinar qué normas del Estado de acogida podían romper con la uniformidad de las condiciones del mercado y que, por tanto, representaban obstáculos serios al comercio intracomunitario (Marchal Escalona, 2002-2: 815-816). El resultado de esta valoración fue la armonización de esta materia al margen de la actuación del legislador europeo a través de diversas decisiones judiciales (*ad ex*. Sentencias TJUE de 17 de diciembre de 1981, As. *Webb*. 279/80; de 3 de febrero de 1982, As. *Seco*. 62 y 63/81; de 27 de marzo de 1990, As. *Rush*. 113/89 y de 9 de agosto de 1994, As. *Vander Elst*. 43/93).

La aprobación de la Directiva 96/71/CE parecía que iba a eclipsar el papel a desempeñar por el TJUE al enumerar los obstáculos de carácter jurídico-laboral que podían limitar la libre prestación de servicios (Palao Moreno, 1997: 377-380). Se trataba de una normativa en la que estaba implícita la idea de reconocimiento mutuo, al delimitar de forma exacta y rigurosa las fronteras jurídicas existentes entre la ley del Estado de origen (=lugar desde el que se produce el desplazamiento) y la del Estado de acogida (=lugar a donde se produce el mismo). No obstante, la realidad ha sido bien distinta. De hecho, son múltiples las ocasiones en las que, con posterioridad a la Directiva 96/71/CE, ha sido precisa la intervención del TJUE<sup>11</sup>. En tales sentencias, dicho Tribunal se ocupó de valorar la compatibilidad de ciertas disposiciones estatales con el Derecho de la UE y, en concreto, para determinar qué exigencias (laborales y administrativas) de las establecidas en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros eran o no compatibles con aquel. Algunos de

---

<sup>11</sup> Como así se evidenció en los casos *Climatec* (Sent. de 28 de marzo de 1996. As. 272/94), *Arblade* (Sentencia de 23 de noviembre de 1999. As. 369/96 y 376/96), *Mazzoleni* (Sentencia de 15 de marzo de 2001, As. 165/98), *Finalarte* (Sent. de 25 octubre 2001. As. 49/98, 50/98, 52/98 a 54/98 y 68/98), *Portugaia* (Sentencia de 24 enero de 2002. As. 164/99), *Wolff* (Sent. de 12 de octubre de 2004. As. 60/03), *Comisión/República Federal de Alemania* (Sentencias de 14 de abril de 2005. As. 341/02 y de 18 de julio de 2007. As. 490/04), *Dos Santos Palhota* (Sentencia de 7 de octubre de 2010. As. 515/08), *Tevfik Isbir* (Sent. de 7 noviembre de 2013. As. 522/12), *Prostejov* (Sentencia de 19 de junio de 2014), *De Clercq* (Sentencia de 3 de diciembre de 2014. As. 315/13) y *Sähköalojen Ammattiliittöry* (Sentencia de 12 de febrero de 2015).

estos pronunciamientos no han estado exentos de polémica, como así sucedió con las sentencias de 11 de diciembre de 2007 (As. *Viking*. 438/05) y de 18 de diciembre de 2007 (As. *Laval*. 341/05), donde el TJUE dirimió el alcance del ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores cuando entran en contraste con las libertades comunitarias, en claro perjuicio de esos derechos colectivos (que también tienen carácter fundamental).

Con todo, se trata de una jurisprudencia en la que se hace patente la inclinación del TJUE por leer e interpretar los derechos sociales de los trabajadores desplazados a la luz las exigencias económicas y mercantiles propiciando la desprotección de aquellos en sus desplazamientos, como así se desprenden en las sentencias *Bundesdruckerei y Rüffer* (Marchal Escalona, 2016: 1-18).

## **3.2. LA DIRECTIVA 96/71/CE**

### **3.2.1. Finalidad y objetivos de la Directiva**

La Directiva 96/71/CE responde a la voluntad clara del legislador europeo de enumerar los obstáculos que la ley del Estado de acogida puede imponer a la empresa que desplace trabajadores a otro Estado y, especialmente, a las empresas dedicadas al sector de construcción enumeradas en su Anexo. Se trata de una Directiva que pretende el fomento de la prestación transnacional de servicios que debe realizarse en condiciones de competencia adecuada. Y ello lo consigue exigiendo el cumplimiento, en determinados supuestos, de ciertas normas de protección de los trabajadores establecidas en el Estado de acogida del trabajador, entre ellas, y en lo que aquí específicamente nos ocupa, las de prevención de riesgos laborales. La pretensión del legislador comunitario no era otra, pues, que determinar los límites que el Estado de acogida puede imponer a la libre prestación de servicios, y como inevitable prolongación de esta, asegurar un clima de competencia en su doble vertiente: garantizar la libre competencia y detener la competencia desleal (Llobera Vila, 2013: 42-56).

Ahora bien, la Directiva no garantiza la igualdad de trato absoluta entre los trabajadores, desplazados y los locales. Solo contempla las condiciones mínimas y máximas de trabajo y de empleo que el Estado de acogida podrá aplicar y exigir a las empresas que desplacen trabajadores a su territorio (artículo 3). Dicha norma garantiza la imperatividad de ciertas disposiciones (condiciones de trabajo y de empleo) aplicables a los trabajadores desplazados, cualquiera que sea la ley que rijan el contrato de trabajo, bien la de un Estado miembro de la UE, bien el de un Estado

tercero, siempre que protejan más al trabajador desplazado (artículo 3.5 Directiva). Nada obsta, por tanto, para que el trabajador sea acreedor de una protección mayor determinada por el Derecho aplicable al contrato de trabajo.

### 3.2.2. **Ámbito de aplicación de la Directiva**

La Directiva 96/71/CE regula el régimen laboral y, por ende, el de la prevención de riesgos laborales de los trabajadores desplazados desde una triple perspectiva: personal, espacial y material.

#### **a. Ámbito de aplicación personal**

La Directiva presenta una doble afectación *ratione personae*, en la medida en que se aplica a ciertas empresas y a determinados trabajadores: los desplazados.

En concreto, la Directiva se aplica a todos los empresarios, beneficiarios de la libre prestación de servicios (nacionales de la UE o del Espacio Económico Europeo<sup>12</sup>), salvo las empresas de la marina mercante (artículo 1.2), que en el marco de una prestación de servicios transnacional desplacen a trabajadores a otro Estado en el marco de un contrato público o privado, o a un establecimiento secundario (artículo 1.2). Se excluye, por consiguiente, cualquier otro desplazamiento temporal de trabajadores y los desplazamientos realizados con motivo del desarrollo de actividades formativas (artículo 3).

El segundo destinatario de la norma es el “trabajador desplazado”. Para la Directiva trabajador desplazado es: *“todo trabajador que, durante un período limitado, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto de aquél en cuyo territorio trabaje habitualmente”* (artículo 2.1).

Dos son los problemas que plantean esta definición: en primer lugar, saber qué debe entenderse por trabajador y, en segundo lugar, cuál es el plazo de tiempo (mínimo/máximo) que puede ser trasladado un trabajador a otro país para ser considerado como desplazado.

---

<sup>12</sup> DOCE L 1, de 3 de enero de 1994. Ratificado por España el 26 de noviembre de 1993, entró en vigor el 1 de enero de 1994 (BOE de 25 de enero de 1994). Forman parte del mismo todos los Estados miembros de la UE y Noruega, Islandia y Liechtenstein.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, la Directiva no da un concepto de “trabajador” aplicable a los efectos de su articulado. En su lugar, la Directiva se limita a remitirse al concepto de “trabajador” vigente en el territorio en el cuál este ha sido desplazado (artículo 2.2).

Por otra parte, la Directiva se aplica cuando el desplazamiento de los trabajadores es temporal. No obstante, no impone el período máximo que puede ser desplazado un trabajador a otro país para poder seguir siendo considerado como tal, es decir, en qué momento un trabajador puede dejar de considerarse como “desplazado” para entrar a forma parte de otra categoría de trabajadores: los “expatriados”. Al respecto, la Directiva únicamente establece que, en relación con los desplazamientos inferiores a un mes de duración, los Estados pueden excepcionar la aplicación de su legislación en algunas materias, en concreto, vacaciones y remuneración, pertenecientes al núcleo duro de protección que la Directiva delimita (artículo 3.3). El cómputo de dicho plazo se calculará en un período de referencia de un año a contar desde su comienzo, incluyendo, en su caso, la duración del desplazamiento de otro trabajador desplazado anteriormente al que hubiera sustituido (artículo 3.6), con objeto de evitar prácticas fraudulentas. La justificación de esta posibilidad de inaplicar estas garantías se fundamentan en un principio de economía jurídica y racionalidad. No es necesario alterar el régimen jurídico del contrato del trabajador desplazado, cuando el desplazamiento es breve.

## **b. Ámbito de aplicación espacial**

Otro dato fundamental para determinar la aplicabilidad de la Directiva es el ámbito espacial o *ratione territoriae* de la misma. La protección que la Directiva establece no queda asegurada cuando la empresa que desplaza a los trabajadores está situada fuera de la UE. Para evitar esta situación, la Directiva 96/71/CE prohíbe, con carácter general, la concesión a las empresas establecidas en un Estado no miembro de la UE de un trato más favorable que las empresas establecidas en un Estado miembro (artículo 1.4). Se impone así, un mandato de tratamiento igualitario a las empresas de terceros países, bajo el que subyace el objetivo de proteger a los países europeos frente a las ventajas de competencia que pudiesen obtener los empresarios establecidos fuera de la Unión Europea por no encontrarse en el ámbito de aplicación de la Directiva. Así, por ejemplo, en España, la Disposición Adicional cuarta de la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional extiende su aplicabilidad, en cumplimiento de dicho

mandato, y prevé su aplicación a las empresas y grupos establecidas en Estados no miembros de la UE en la medida en que tales empresas puedan prestar servicios en España en virtud de lo establecido en los Convenios internacionales que sean de aplicación (Palao Moreno, 2000: 43-62)<sup>13</sup>.

### c. **Ámbito de aplicación material**

Por razón de la materia (*ratione materiae*), la Directiva establece cuáles son las condiciones laborales que deberán garantizar los empresarios que desplacen a sus trabajadores. En concreto, el artículo 3.1 dispone que:

*“Los Estados miembros velarán por que, cualquiera que sea la legislación aplicable a la relación laboral, las empresas mencionadas en el apartado 1 del artículo 1 garanticen a los trabajadores desplazados en su territorio las condiciones de trabajo y empleo relativas a las materias siguientes que, en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo, estén establecidas:*

- *por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, y/o*
- *por convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación general con arreglo al apartado 8 en la medida en que se refieran a las actividades contempladas en el Anexo:*
  - a. *los períodos máximos de trabajo, así como los períodos mínimos de descanso;*
  - b. *la duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas;*
  - c. *las cuantías de salario mínimo, incluidas las incrementadas por las horas extraordinarias; la presente letra no se aplicará a los regímenes complementarios de jubilación profesional;*
  - d. *las condiciones de suministro de mano de obra, en particular por parte de agencias de trabajo interino;*
  - e. *la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo;*
  - f. *las medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo y de empleo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, así como de los niños y de los jóvenes;*
  - g. *la igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones en materia de no discriminación”.*

Dicho precepto obliga a los Estados miembros a velar para que las empresas establecidas en otro Estado, que desplacen a sus trabajadores en el marco de una

---

<sup>13</sup> BOE 286, de 30 de noviembre de 1999.

prestación de servicios a su territorio, garanticen a estos últimos el cumplimiento de determinadas condiciones impuestas por la ley del Estado de acogida, entre las que destaca aquellas relativas a la prevención de riesgos laborales a los trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, cualquiera que sea la legislación aplicable al contrato de trabajo, siempre que sean más favorables. Atribuye, por tanto, el carácter de “internacionalmente imperativas” a determinadas disposiciones nacionales del Estado de acogida, que devienen “disposiciones imperativas comunitarias” (Quiñones Escámez, 2012: 448). Nada obsta para que el trabajador sea acreedor de una protección mayor determinada por el Derecho aplicable al contrato de trabajo (Carrascosa y Rodríguez-Piñero, 1993: 382-407).

Ahora bien, es también cierto que la aplicación de la normativa del Estado de acogida se ve limitada en un triple sentido. En primer lugar, porque la Directiva restringe el círculo de materias en las que se garantiza la mencionada protección (tiempo de trabajo, vacaciones mínimas, salario mínimo, seguridad y salud en el trabajo); materias que pueden ser unilateralmente ampliadas (artículo 3.10 Directiva) o bien exceptuadas (artículo 3, apartados 4, 5 y 6 Directiva) por los propios Estados. De hecho, en España, la Ley 45/1999 establece que, en el caso de que los trabajadores sean desplazados en el marco de un contrato de puesta a disposición, además de respetar las condiciones de trabajo enumeradas en el artículo 3.1º 3 de la Ley 45/1999– que se reproduce casi literalmente en el artículo 3 de la Directiva– las empresas que desplacen trabajadores a España deberán cumplir las condiciones que establece el capítulo II de la Ley 14/1994, de empresas de trabajo temporal<sup>14</sup> (artículo 3.2 Ley 45/1999). En segundo lugar, la Directiva limita los instrumentos normativos del país de acogida que regulan las condiciones laborales que pueden aplicarse. Y, en tercer lugar, porque determina el carácter que deben tener dichos instrumentos normativos.

En conclusión, saber qué materias son exigibles y cuáles son comparables es una cuestión que *a priori* es difícil de determinar, puesto que, en última instancia, depende de la ley de transposición estatal resulte aplicable y de cómo ella haya transpuesto la Directiva a su ordenamiento interno. Con todo, dado que la aplicación a los trabajadores desplazados de condiciones de trabajo inferiores a las legales del Estado de acogida, en el que se prestan los servicios, constituye el supuesto más frecuente de incumplimiento de las disposiciones nacionales de transposición de la Directiva, esta autoriza a los Estados miembros que acojan

---

<sup>14</sup> BOE núm. 131, de 02 de junio de 1994.

a trabajadores desplazados desde otros Estados a controlar e imponer la observancia de su legislación, así como sancionar los eventuales incumplimientos de sus estándares mínimos por los medios adecuados. Y para que ese control sea posible reconoce como necesaria la cooperación, no solo del empresario, sino también y muy especialmente, de las Administraciones laborales nacionales implicadas, que deberán prestarse asistencia administrativa recíproca y gratuita a efectos de información y consulta de su legislación interna (artículo 4 Directiva 96/71/CE), así como a efectos del ejercicio de su competencia de inspección, control y sanción (artículo 5 Directiva 96/71/CE).

#### **4. CONCEPTO DE “DESPLAZAMIENTO TEMPORAL” Y DIVERGENCIAS CON LA NOCIÓN ESTATUTARIA DE DERECHO INTERNO**

Resulta necesario entender bien la diferencia entre el concepto de “desplazamiento temporal” previsto en el Estatuto de los Trabajadores (LET) y el que establecen las normas del Derecho de la UE.

La figura del desplazamiento temporal –diferente del “traslado”, que tendría un carácter más definitivo- que recoge el artículo 40 LET se refiere al supuesto en que una empresa, debido a necesidades económicas, técnicas, productivas u organizativas, asigna temporalmente a una persona que está contratada laboralmente a su servicio la ejecución de unas tareas que necesariamente conllevan la exigencia de un cambio en el lugar de residencia, siempre que dicha asignación se produzca por un tiempo no superior a 12 meses dentro de un período de referencia de tres años.

En el caso de que el desplazamiento superase ese límite temporal estaríamos ante un “traslado” y, en ese caso, entrarían en juego las reglas previstas en el artículo 40.1 LET, entre ellas, la posibilidad de que la persona afectada por esa decisión pudiera solicitar la extinción de la relación laboral con una indemnización similar a la del despido objetivo.

En cambio, la legislación de la Unión Europea entiende por “trabajador desplazado” a *“todo trabajador que, durante un período limitado, realice su trabajo en el territorio de un Estado miembro distinto de aquél en cuyo territorio trabaje habitualmente”* (artículo 2.1 Directiva 96/71/CE). El período de duración máxima del desplazamiento no lo estableció la Directiva 96/71/CE, sino la más reciente Directiva 957/2018, que no se encuentra aún en vigor al estar en período de transposición hasta 2020, para fijarlo en 12 meses prorrogables por otros 6 adicionales. Los actuales Reglamentos

sobre coordinación de sistemas de Seguridad Social (883/2004 y 987/2009), y sus predecesores, han fijado siempre el límite temporal del desplazamiento en 24 meses, con posibilidad incluso de alargar ese período mediante convenios entre los Estados afectados, sin que por el momento haya perspectivas de que se produzca lo que sería una “lógica” y “razonable” armonización entre ambas normativas europeas.

Como vemos, se trata de conceptos diferentes, pero no antagónicos. El primero se refiere al desplazamiento que puede suceder en el curso de una relación laboral mientras que el segundo también puede referirse a un contrato celebrado ad hoc, normalmente de obra o servicio determinado, para realizar una prestación de servicios en otro Estado de la UE/EEE. En este último caso, es imprescindible que el lugar habitual de trabajo se encuentre en el país de origen y que, una vez finalizado ese servicio el trabajador vuelva otra vez a insertarse en el mercado laboral del que proviene, aunque sea para prestar servicios a distinta empresa o para desarrollar una actividad por cuenta propia.

La peculiaridad de los desplazamientos transnacionales en el ámbito de la UE/EEE es que a los trabajadores desplazados se les sigue aplicando la legislación de Seguridad Social del país de origen y, en parte, también la legislación laboral, salvo en lo que se considera materias de “orden público”, donde debe tener aplicación plena el principio de territorialidad, y que son las establecidas en el artículo 3 de la Directiva 96/71/CE y el artículo 3 de la Ley 45/1999 que, como ya se ha señalado, es la norma que la transpone al ordenamiento español. Respecto a dichas materias se aplica la legislación del país en el que se realiza el trabajo, lo que se denomina la “*lex loci laboris*”.

Como ya se ha señalado, entre esas normas de orden público se encuentran básicamente las relativas al salario mínimo legal o convencional, el tiempo de trabajo y las de prevención de riesgos laborales (o de seguridad, higiene y salud en el trabajo).

Por lo tanto, los trabajadores desplazados a otro Estado de la Unión Europea están sometidos a la legislación de prevención de riesgos laborales del país en el que trabajan o país de acogida.

Dado que, como media, la mitad de los desplazamientos afectan al sector de la construcción, la aplicación de las normas de seguridad y salud del país de acogida es uno de los aspectos más relevantes que afectan a los trabajadores desplazados, teniendo presente que se trata de uno de los sectores con más altas tasas de siniestralidad y, por ende, también con una mayor intervención normativa, tanto estatal, como derivada de la negociación colectiva.

Hay, por otra parte, también una tendencia general a utilizar cada vez más la fórmula del desplazamiento en todas las empresas de servicios tanto por razones económicas, como la de evitar los gastos de establecimiento permanente de la empresa en un lugar determinado, como por la propia conveniencia de los trabajadores afectados a fin de satisfacer su deseo de evitar el desarraigo social y familiar que suele conllevar el traslado permanente. La propia economía del sector servicios cada vez exige un mayor número de desplazamientos y la apertura a los mercados exteriores ha hecho más frecuente que el desplazamiento se haga a otros países. Por otra parte, las nuevas necesidades productivas están condicionando que cada vez haya más trabajadores itinerantes o que no tienen un lugar de trabajo estable y utilicen con frecuencia formas de teletrabajo (lo que conocemos como “teletrabajo móvil”), que pueden considerarse también incluidos en el ámbito aplicativo de la Directiva, cuando se trate de desplazamientos temporales, aunque se utilicen las TIC para el desarrollo de la prestación de servicios.

Se calcula que el número de desplazamientos en toda la UE/EEE es de dos millones de personas al año. Sin embargo, esta cifra está basada en el número de documentos A1 de Seguridad Social expedidos a los trabajadores europeos y debemos de tener presente que no siempre la emisión de un A1 se corresponde con un desplazamiento, ya que puede comprender a varios de ellos, dependiendo de la modalidad que se elija. Además, muchos de los desplazamientos no se notifican a la Seguridad Social. Dado el fenómeno de infra-declaración de desplazamientos, se calcula que la cifra real podría ser entre dos o tres veces superior a la anteriormente señalada.

## **5. LA “LEY APLICABLE” A LA TUTELA EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS**

La Directiva 96/71/CE adopta como regla general la aplicación del Derecho del país de acogida a los trabajadores desplazados temporalmente para la tutela de la prevención de riesgos laborales de tales trabajadores, siempre que este sea más favorable para el trabajador.

De este modo, para saber cuál es el régimen legal que regula la prevención de riesgos laborales se deberá cotejar lo dispuesto en la ley que regula el contrato (*lex contractus*) y la ley del lugar de desplazamiento y aplicar la más beneficiosa para el trabajador (artículo 3.5). Para determinar, la *lex contractus* se deberá estar a lo establecido en el artículo 8 del Reglamento (CE) núm. 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 sobre ley aplicable a las obligaciones

contractuales (en adelante Reglamento Roma I)<sup>15</sup>. Adviértase que esta norma ha derogado lo establecido en el artículo 6 Convenio de Roma sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales de 1980<sup>16</sup>.

En concreto, esta norma utiliza distintos criterios para identificar cuál es la ley aplicable al contrato de trabajo, a saber:

En primer término, dispone que el contrato de trabajo se regirá por la ley elegida por las partes (artículo 8.1 Reglamento Roma) –autonomía de la voluntad conflictual–. Ahora bien, dicha ley no puede privar al trabajador de la protección que le aseguren las disposiciones que no pueden excluirse mediante acuerdo y que pertenecen a la ley del Estado que regiría el contrato de trabajo a falta de elección por las partes. De ese modo, se impide que el empresario obligue al trabajador aceptar una ley estatal que haya sido impuesta y que pudiera perjudicarlo. En defecto de una válida elección de Ley (autonomía de la voluntad conflictual), el contrato individual de trabajo se regirá por la ley del país en el cual o, en su defecto, a partir del cual el trabajador, en ejecución del contrato, realice su trabajo habitualmente (*lex loci laboris*) (artículo 8.2 Reglamento Roma). Cuando no pueda determinarse la ley aplicable, según dicho precepto, el contrato individual de trabajo se regirá por la ley del país donde esté situado el establecimiento a través del cual haya sido contratado el trabajador (artículo 8.3 Reglamento Roma). No obstante, si del conjunto de circunstancias se desprende que el contrato presenta vínculos más estrechos con un país distinto, se aplicará la ley de ese otro país (“cláusula de excepción”).

En suma, los empresarios que desplacen temporalmente trabajadores a España deberán garantizar, salvo que la *lex contractus* sea más favorable, las condiciones que en materia de prevención de riesgos laborales establece la normativa laboral del Estado de acogida. De hecho, el incumplimiento de esta obligación puede reclamarse judicialmente. A tales efectos, los trabajadores desplazados podrán entablar, a tenor del artículo 6 de la Directiva 96/71/CE, la oportuna acción judicial ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en cuyo territorio esté o haya estado desplazado el trabajador, sin perjuicio, en su caso, de la facultad de entablar una acción judicial en otro Estado, de conformidad con los convenios internacionales vigentes en materia de competencia judicial internacional. Sin embargo, como es sabido, una Directiva no tiene eficacia directa. Eso significa que tal posibilidad dependerá de si dicho foro de competencia ha sido o no oportunamente incorporado por el legisla-

---

<sup>15</sup> DO L 177, de 4 de julio de 2008.

<sup>16</sup> DO 266, de 9 de octubre de 1980.

dor estatal. En España, el legislador ha transpuesto dicho foro en el artículo 16 Ley 45/1999, precepto este en el que se establece una regla *ad hoc* para determinar la competencia judicial internacional de los tribunales españoles en materia de protección de los derechos de los trabajadores desplazados, que otorga competencia a los tribunales españoles en aquellos supuestos en los que los trabajadores han sido desplazados a España.

No obstante, dado que la normativa aplicable en materia de prevención de riesgos laborales puede estar contemplada en la negociación colectiva resulta preciso, pues, determinar qué convenio colectivo resultaría aplicable. Una cuestión que se presenta compleja, puesto que la Directiva 96/71/CE delimita las normas del Estado de acogida aplicables, como hemos señalado, no solo en función de la materia, sino también de la naturaleza del instrumento jurídico en las que se encuentran reguladas. Por lo que resulta preciso determinar en qué instrumento están reguladas las condiciones en materia de prevención de riesgos laborales que son exigibles y que deberán ser comparadas con lo establecido en la *lex contractus*.

Se trata de una cuestión especialmente problemática, dado que el artículo 3.1 de la Directiva establece que solo se aplicarán las condiciones de trabajo del Estado miembro de acogida establecidas en: a) disposiciones legales, reglamentarias o administrativas del país de acogida; b) los convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación general, que son aquéllos que deben respetar todas las empresas pertenecientes al sector o profesión de que se trate correspondientes al ámbito de aplicación territorial de éstos. En el caso de que en algún Estado no exista un sistema de declaración de aplicación general de los convenios colectivos o laudos arbitrales, se podrá basar en los convenios a los que se refiere el artículo 3.8 de la Directiva. Esto es, en los convenios colectivos o laudos arbitrales que surtan efecto general en todas las empresas similares y/o en los convenios colectivos celebrados por las organizaciones de los interlocutores sociales más representativos a escala nacional, siempre que su aplicación garantice la igualdad de trato.

Pero, no solo eso, dado que, más allá de la limitación de la aplicación de las normas colectivas del país de acogida a los convenios y laudos arbitrales declarados de eficacia general, se produce otra restricción, en la medida en que la Directiva solo exige la aplicación de estos instrumentos colectivos en el sector de la construcción. Esta limitación funcional se establece en el artículo 3.1 en conexión con lo dispuesto en el Anexo que acompaña a la Directiva, en el que hace referencia a “*todas las actividades en el ámbito de la construcción relacionadas con la realización, la restauración, el mantenimiento, la modificación o la eliminación de construcciones*”. No obstante, también

es cierto que la propia Directiva no se opone a que los Estados impongan condiciones de trabajo y empleo fijadas en convenios colectivos o laudos arbitrales de acuerdo con el apartado 8 que se refieran a actividades distintas de las contempladas en el anexo (artículo 3.10 *in fine*), como así ha hecho la Ley 45/1999. Ello implica que, cuando se produce un desplazamiento de trabajadores transnacionales para realizar una actividad ajena al sector de la construcción, podrán ser tomados en consideración los convenios vigentes en nuestro país. No obstante, la posibilidad de aplicar tales normas no contaría con el respaldo del Derecho europeo. Habría que analizar, pues, en virtud de qué título podrían ser aplicadas las disposiciones dicho convenio colectivo.

A tenor de lo expuesto, saber qué convenio colectivo resulta de aplicación dependerá de cómo los Estados miembros hayan incorporado la Directiva a su ordenamiento jurídico. Una cuestión que alcanza todo su sentido si se tiene en cuenta que en determinados Estados miembros no existen convenios colectivos de aplicación general; mientras que en otros Estados sí existen, lo que significa que la comparación se realizará según establezca la normativa de trasposición estatal que resulte aplicable. Así, por ejemplo, si lo fuera la Ley 45/1999, las condiciones de trabajo previstas en la legislación laboral española serán las contenidas en las disposiciones legales o reglamentarias del Estado y en los convenios colectivos y laudos arbitrales aplicables en el lugar y en el sector o rama de actividad que se trate (artículo 3.4).

Nada dispone la Ley 45/1999 sobre la necesidad de que el convenio colectivo sea estatutario o no. Parece ser que deberá ser estatutario en atención a la falta de eficacia general de los convenios extra-estatutarios. Sin embargo, sí especifica que han de tratarse de convenios colectivos aplicables en el lugar y en el sector o rama de actividad que se trate, es decir, solo se tendrán en cuenta –a efectos de la comparación– las disposiciones contenidas en los convenios sectoriales. No se podrán tomar en cuenta las disposiciones contenidas en los convenios colectivos de empresa, salvo para la determinación de la cuantía del salario de los trabajadores de empresas de trabajo temporal. Y ello porque, según el artículo 4.3 Ley 45/1999, los trabajadores contratados para ser cedidos a empresas usuarias tendrán derecho a la retribución total establecida para el puesto de trabajo a desarrollar en el convenio colectivo aplicable a la empresa, cumpliendo el mandato de trato igualitario contenido en el artículo 3.9 de la Directiva<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> A tenor del cual: “Los Estados miembros podrán disponer que las empresas mencionadas en el apartado 1 del artículo 1 garanticen a los trabajadores, con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 1, el beneficio de las condiciones que se apliquen a los trabajadores interinos en el Estado miembro en cuyo territorio se ejecute el trabajo”.

En suma, podemos concluir que cuando los trabajadores sean desplazados a nuestro país se podrán tener en cuenta, a efectos de realizar la comparación que se exige para aplicar la normativa más favorable al trabajador, las condiciones de trabajo contenidas en un convenio colectivo español, con independencia de la actividad que regule y siempre que se trate de: a) un convenio colectivo de aplicación general y obligatoria, no *inter partes* (o de eficacia limitada) como sucede en los llamados convenios extra-estatutarios surgidos fuera del amparo del Estatuto de los trabajadores y b) un convenio sectorial, salvo cuando el desplazamiento se produzca en el marco de un contrato de puesta a disposición, en cuyo caso se podrá tener en cuenta, solo a efectos de determinar el salario mínimo correspondiente al trabajador desplazado, el convenio colectivo aplicable a la empresa usuaria.

## **6. EL NUEVO DERECHO EUROPEO DE LOS DESPLAZAMIENTOS DE TRABAJADORES EN EL MARCO DE UNA PRESTACIÓN TRANSNACIONAL DE SERVICIOS**

### **6.1. LA DIRECTIVA 2014/67/UE**

El dispositivo de protección del trabajador desplazado diseñado en la Directiva 96/71/CE era claramente insuficiente debido a la ausencia de conceptos claros y precisos a la hora de definir ciertos términos y condiciones de aplicación de la Directiva 96/71/CE, como así sucede, por ejemplo, a la hora de saber si una determinada empresa está o no establecida en un Estado miembro, si el desplazamiento es temporal o no. Circunstancia que no sólo dificultó su aplicación práctica, sino que coadyuvó a la proliferación de abusos y comportamientos fraudulentos, así como a la creación de empresas ficticias "*letter box companies*" con el fin de beneficiarse económicamente de la ausencia de una regulación completa y adecuada sobre el particular (Fotinoupolou Basurko, 2015: 139).

Para evitar tales prácticas, el legislador europeo aprobó la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, por la que se modifica el Reglamento (UE) núm. 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI»)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> DO L 159, de 28 de mayo de 2014, p. 11.

Con esta Directiva, se pretendía combatir y sancionar cualquier abuso, amén de garantizar la correcta aplicación y seguimiento de las normas esenciales de empleo y trabajo establecidas en el Estado de acogida, y que deben aplicarse a los trabajadores desplazados (Páramo Montero, 2015: 52-70).

A tales efectos, la Directiva 2014/67/UE contempla los siguientes avances:

#### a. Adopta un marco jurídico más seguro

Formula una serie de criterios –comunes y uniformes– para auxiliar a las autoridades competentes de los distintos Estados miembros a identificar cuándo un desplazamiento transnacional de trabajadores en el marco de una prestación de servicios es auténtico, cuándo puede ser calificado de temporal y cuándo un trabajador es desplazado en el marco de una prestación temporal de servicios (artículo 4)<sup>19</sup>. De esta manera, la Directiva 2014/67/UE proporcionaba la dosis de

---

<sup>19</sup> Según este artículo: “1. Al objeto de implementar, aplicar y garantizar el cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, las autoridades competentes realizarán una evaluación global de todos los elementos fácticos que se consideren necesarios, incluidos, en particular, los que figuran en los apartados 2 y 3 del presente artículo. Esos elementos deben ayudar a las autoridades competentes cuando efectúen comprobaciones y controles y en los casos en los que tengan sospechas fundadas de que un trabajador puede no cumplir los requisitos para considerarse desplazado en el sentido de la Directiva 96/71/CE. Dichos elementos constituyen factores indicativos en la evaluación global que debe hacerse y, por consiguiente, no pueden considerarse de forma aislada. 2. A fin de determinar si una empresa lleva a cabo verdaderamente actividades sustantivas que no sean puramente administrativas o de gestión interna, las autoridades competentes realizarán una evaluación global de todos los elementos fácticos que, teniendo en cuenta un marco temporal amplio, caracterizan las actividades que lleva a cabo la empresa en el Estado miembro de establecimiento y, cuando sea necesario, en el Estado miembro de acogida. Estos elementos podrán incluir, en particular, los siguientes: a) el lugar donde la empresa tiene su domicilio social y su sede administrativa, ocupa espacio de oficina, paga sus impuestos y cotizaciones a la seguridad social y, si procede, posee una licencia profesional o está registrada en las cámaras de comercio o los colegios profesionales pertinentes de acuerdo con la normativa nacional; b) el lugar donde se contrata a los trabajadores desplazados y el lugar desde el que se les desplaza; c) el Derecho aplicable a los contratos que celebra la empresa con sus trabajadores, por un lado, y con sus clientes, por otro; d) el lugar donde la empresa realiza su actividad empresarial fundamental y donde emplea personal administrativo; e) el número de contratos celebrados o el volumen de negocios obtenida en el Estado miembro de establecimiento, o ambos, teniendo en cuenta la situación específica de, entre otras, las empresas y PYME de reciente creación. 3. Para determinar si un trabajador desplazado realiza temporalmente su labor en un Estado miembro distinto de aquel en el que normalmente trabaja, deberán examinarse todos los elementos fácticos que caracterizan esa labor y la situación del trabajador. Estos elementos podrán incluir, en particular, los siguientes: a) si el trabajo se realiza durante un período limitado en otro Estado miembro; b) la fecha de inicio del desplazamiento; c) si el desplazamiento se realiza a un Estado miembro distinto de aquel en el que o desde el que el trabajador desplazado suele desempeñar su labor, de acuerdo con el Reglamento (CE) no

seguridad jurídica que la aplicación de la Directiva 96/71/CE requería –aunque no toda la que se esperaba– al excluir aquellas prácticas que no son susceptibles de ser calificables de desplazamiento, coadyuvando así a luchar los supuestos fraudulentos, que son susceptibles de producirse, sobre todo, en los casos en los se producen los llamados “desplazamientos sucesivos”, que conforman realmente supuestos de desplazamientos permanentes, aunque encubiertos de forma fraudulenta como desplazamientos temporales repetidos.

De la misma manera, y para optimizar, implementar y garantizar la efectiva aplicación de lo dispuesto en la Directiva 96/71/CE, la Directiva 2014/67/UE consideró necesario mejorar:

#### **b. El acceso a la información sobre las condiciones de empleo exigibles (artículo 5)**

Así, una de las obligaciones principales que se encomienda a los Estados miembros por la Directiva 2014/67/UE es mejorar el acceso a la información (principio de información gratuita, pública, accesible y comprensible). La Directiva obliga a los Estados a indicar en un sitio web oficial único a escala nacional de manera detallada y fácil, las condiciones de empleo y las disposiciones que se han de aplicar a los trabajadores desplazados en su territorio [artículo 5.2 a)], así como los órganos a los que se pueden dirigir los trabajadores y las empresas para solicitar dicha información (artículo 5.5). Una información que debe darse a conocer de forma gratuita y públicamente de manera clara, transparente inteligible y fácilmente accesible, que garanticen el acceso a personas con discapacidad

*593/2008 (Roma I) o el Convenio de Roma; d) si el trabajador desplazado regresa o está previsto que vuelva a trabajar al Estado miembro desde el que se desplaza, una vez terminado el trabajo o prestados los servicios para los que fue desplazado; e) la naturaleza de las actividades; f) si el empleador proporciona el viaje, la manutención o el alojamiento del trabajador al que desplaza o reembolsa esos gastos, y, de ser así, de qué forma se los proporciona o el método de reembolso; g) los períodos previos en que el puesto haya sido ocupado por el mismo o por otro trabajador (desplazado). 4. La ausencia de alguno o varios de los elementos fácticos establecidos en los apartados 2 y 3 no excluye automáticamente la posibilidad de que la situación sea considerada desplazamiento. La valoración de esos elementos deberá adaptarse a cada caso particular y tener en cuenta las peculiaridades de la situación. 5. Los elementos a los que se refiere el presente artículo utilizados por las autoridades competentes en la evaluación global de una situación para considerarla desplazamiento real también podrán tenerse en cuenta a los efectos de determinar si una persona entra dentro de la definición aplicable de trabajador de conformidad con el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 96/71/CE. Los Estados miembros deben guiarse, entre otros elementos, por los hechos relacionados con el desempeño del trabajo, la subordinación y la remuneración del trabajador, independientemente de cómo se caracterice la relación en los acuerdos, contractuales o de otro tipo, que hayan pactado las partes”.*

(artículo 5.1). Debe estar disponible, a ser posible, en forma de folleto resumido y debe proporcionarse en la lengua o lenguas oficiales en el Estado miembro de acogida y en las lenguas que el Estado miembro de acogida considere más pertinentes en función de las demandas en su mercado de trabajo [artículo 5.2 c)].

Los Estados miembros deben velar por que la información sobre las condiciones de trabajo aplicables esté públicamente disponible, sea gratuita y se facilite un acceso efectivo a la misma, no solo a los prestadores de servicios de otros Estados miembros, sino también a los trabajadores desplazados afectados.

Por lo que, en principio, la normativa en materia de prevención de riesgos laborales debería de contenerse en dicha página web.

### **c. Fomentar la cooperación entre las autoridades de los diferentes Estados miembros (artículos 6 a 8)**

La Directiva europea insiste en la necesidad, para garantizar la protección efectiva al trabajador, de que se promueva la cooperación y asistencia mutua entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la normativa aplicable a los trabajadores desplazados (artículos 6.1, 6.6, 6.9 y 7). Lo que resulta fundamental para controlar el cumplimiento de la normativa vigente en el Estado de acogida en materia de prevención de riesgos laborales.

El contenido de dicha cooperación consiste no solo en responder a las peticiones motivadas de información que puedan realizar las autoridades competentes, lo que puede ser de utilidad para obtener información sobre la normativa de prevención de riesgos laborales del Estado de destino, sino también en la comprobación, inspección e investigación de las situaciones de desplazamientos (artículo 6, apartados 2 y 3) e incluye, además, las situaciones en las que haya indicios de posibles irregularidades (artículo 7.4). Tanto la asistencia mutua entre las autoridades competentes, así como la cooperación administrativa debe realizarse a través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)<sup>20</sup>, tal como establece el artículo 21.1 de la propia Directiva.

---

<sup>20</sup> Regulado por el Reglamento (UE) núm. 1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (DOCE L 159, de 28 de mayo de 2014).

#### **d. Reforzar los procedimientos de control y defensa de los derechos de los trabajadores**

A tales efectos, el artículo 11 de la Directiva 2014/67/UE obliga a los Estado miembros a garantizar a que los trabajadores desplazados, dispongan incluso después de haber finalizado la relación laboral, de mecanismos para denunciar e iniciar la correspondiente acción judicial. Y, además insiste en la necesidad y oportunidad de que se lleven a cabo inspecciones adecuadas y eficaces para detectar comportamientos fraudulentos e incumplimiento de las garantías reconocidas a los trabajadores desplazados (artículo 10 Directiva 2014/67/UE).

#### **e. Enumerar las formalidades administrativas y medidas de control estipuladas en la ley del Estado de acogida que son exigibles (artículo 9)**

En concreto, el artículo 9 dispone los requisitos administrativos y las medidas de control que el Estado de acogida puede imponer y que son compatibles con el Derecho de la UE. No obstante, la misma norma reconoce que los Estados miembros podrán imponer otros requisitos, siempre que estén justificados y sean proporcionados (Llobeira Vila, 2017: 201-203)<sup>21</sup>. Lamentablemente, la Directiva no contempla ninguna previsión expresa en este ámbito en materia de prevención de riesgos laborales. Solo dispone que no afectará a las demás obligaciones derivadas de la legislación de la Unión, incluidas las derivadas de la Directiva 89/391/CEE del Consejo y del Reglamento (CE) nº 883/2004<sup>22</sup>, o de las derivadas del Derecho nacional respecto de la protección o empleo de los trabajadores, siempre que estas últimas sean igualmente aplicables a las empresas establecidas en el Estado miembro de que se trate y estén justificadas y sean proporcionadas. Lo que implica que la aplicación de estas últimas está sometidas al *test de compatibilidad* de las mismas con el Derecho de la Unión Europea.

#### **f. Facilitar la ejecución de sanciones y multas transfronterizas (artículo 13)**

Dado que los Estados miembros tenían que hacer frente a numerosas dificultades para cobrar sanciones y multas administrativas transfronterizas, el legislador europeo ha proclamado el “principio reconocimiento mutuo” de las sanciones

---

<sup>21</sup> Sobre la importancia que tiene las obligaciones formales véase las tres recientes cuestiones prejudiciales planteadas ante el TJUE por *Landesverwaltungsgericht Steiermark* (Austria) el 15 de octubre de 2018 — NE (As. C-645/18), 14 de noviembre de 2018 (As. C-713/18) y el 1 de abril de 2019 (As. C-712/18). DOUE C 122, de 1 de abril de 2019.

<sup>22</sup> DO L 183 de 29 de junio de 1989.

y multas administrativas (artículo 13.1). De forma que el reconocimiento de las decisiones que impongan sanciones y multas administrativas y de las peticiones de cobro de las mismas debe basarse en el principio de la confianza mutua. Para ello, los motivos de no reconocimiento o denegación de cobro de una sanción y/o multa administrativa deben limitarse al mínimo necesario (artículo 17).

En suma, con la adopción de la Directiva 2014/67/UE, el legislador pretendía mejorar la protección del trabajador desplazado y el funcionamiento del mercado interior, pero, como hemos visto, en nada afecta al régimen laboral de los trabajadores y, por tanto, nada nuevo aporta en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Con todo, la Directiva 2014/67/UE comportaba la creación de un marco jurídico más previsible y seguro, cuyo éxito dependía de su efectiva implementación (medios humanos y materiales) e incorporación en los diferentes Estados miembros.

En España, la incorporación de esta Directiva se llevó a cabo a través del Real Decreto-Ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se incorporaron al ordenamiento jurídico español diversas Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario –en adelante Real Decreto-Ley 9/2017<sup>23</sup>– (Velázquez Fernández, 2017: 95-108). Una transposición que debe ser objeto de crítica no solo porque la técnica normativa utilizada no ha sido muy depurada, sino porque ha resultado ser parcial, fragmentada, con ciertas carencias y con disposiciones que pueden llegar a ser, incluso, contrarias al Derecho de la UE. Con todo, se trata de una norma que, por una parte, aporta elementos interpretativos de gran utilidad, pues permite identificar y evitar supuestos de fraude tan frecuentes en este ámbito. Y, por otra, concreta las obligaciones y las formalidades que resultan exigibles cuando los trabajadores son desplazados a territorio español.

Una transposición que, igualmente, fue tardía – con más de dos años de retraso–, aunque la Inspección de Trabajo ya había comenzado a aplicar la Directiva a partir de lo dispuesto en su Criterio Técnico núm. 97/2016, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional (Gómez Abellería, 2018: 213-232). En este Criterio existe una previsión expresa en materia de prevención de riesgos laborales, de conformidad con lo establecido en la Directiva 89/391/CEE, donde se exige un mayor grado de implicación de las empresas con trabajadores desplazados en el control de los riesgos laborales. A tales efectos, establece que los empleadores deberán no-

---

<sup>23</sup> BOE n. 126, de 27 de mayo de 2017 (corrección de errores BOE n. 136, de 8 de junio de 2017).

tificar a la Administración española los daños para la salud que se produzcan durante el desplazamiento de sus trabajadores a España. De hecho, la ausencia de dicha comunicación podrá dar lugar a la responsabilidad del empleador por la comisión de una infracción leve en materia laboral y podrá ser sancionado. El artículo 6.4 Ley 45/1999, en su redacción dada por el artículo 4 del Real Decreto-Ley 9/2017 se pronuncia en los mismos términos y dispone que los empresarios deberán notificar por escrito a la Autoridad laboral, según se determine, los daños para la salud de los trabajadores desplazados que se hubieran producido con ocasión o por consecuencia del trabajo que se ejecute en España. Por su parte, el Criterio Técnico núm. 97/2016 apunta también la necesidad de controlar las obligaciones relativas a la formación en materia preventiva y a la vigilancia de la salud, que pueden haber sido desarrolladas en el Estado de establecimiento y respecto de las que habrá valorar su equivalencia con las obligaciones establecidas en España por la Ley y los convenios colectivos. Un conjunto normativo cuya aplicación estará sometido al test de compatibilidad de las mismas con el Derecho de la Unión Europea. Habrá que ver, por tanto, si lo exigido tanto en el artículo 6.4 de la Ley 45/1999 –en su redacción dada por el Real Decreto-Ley 9/2017– como en el Criterio Técnico núm. 97/2016 son compatibles con aquel y, por tanto, resultan exigibles y aplicables.

Así pues, el Real Decreto-Ley 9/2017 contempla la obligación de las empresas desplazadas de otros países de notificar a la autoridad laboral española, tanto los accidentes de trabajo que se hubieran producido como las enfermedades profesionales que se hubieran contraído con ocasión o por consecuencia del trabajo que se ejecute en España (artículo 6). Un aspecto importante, dado que se ha detectado un incumplimiento empresarial generalizado en los distintos Estados y la falta de notificación impide el conocimiento e investigación de las causas de los daños (infradeclaración de contingencias profesionales), lo que dificulta la investigación y obstaculiza la adopción de medidas correctoras frente a los posibles incumplimientos preventivo. La falta de comunicación podría ser considerada como falta administrativa grave o muy grave, en función de la calificación que tenga el siniestro o la enfermedad [artículos 10.1 b) y 10.2 c) LISOS].

## 6.2. LA DIRECTIVA 2018/957/UE: ASPECTOS GENERALES

A pesar de las indudables mejoras introducidas por el legislador en la Directiva 2014/67/UE, estas se revelaron pronto insuficientes. Este hecho motivó que la Comisión presentara una Propuesta de reforma de la Directiva 96/71/CE<sup>24</sup> (sobre la misma, vid. Kramer, 2016: 1-13, Risak, 2016: 1; Guamán Hernández, 2016: 113-126), cuya adopción ha tardado más de dos años, dada la división existente dentro de la Unión Europea entorno a su adopción y a su contenido.

En concreto, fue el 9 de julio de 2018 cuando fue publicada la Directiva 2018/957/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (en adelante, Directiva 2018/957/UE)<sup>25</sup>.

Esta Directiva modifica el texto de la Directiva 96/71/CE con un doble objetivo. Por una parte, incrementar la protección laboral del trabajador desplazado, cuestión que, como veremos, puede variar según si el trabajador desplazado es calificado o no de larga duración, tal y como se define en la norma. A tales efectos, la mencionada Directiva establece qué derechos laborales deben garantizar las empresas a los trabajadores que son desplazados a otros Estados, cuándo deben ser aplicados estos derechos y en qué instrumentos normativos pueden estar previstos. Y, por otra parte, dicha Directiva trata de combatir los abusos detectados en tales desplazamientos, para lo cual prevé una serie de medidas.

---

<sup>24</sup> COM (2016) 128 final, 8-3-2016. El Proyecto de reforma de la Comisión, de 2016, sobre la Directiva 96/71/CE contemplaba una armonización parcial de las regulaciones laboral y de Seguridad Social, la delimitación del alcance de lo que se entiende como desplazamiento temporal y lo que es un traslado (con lo que pasaría a ser un trabajador inmigrante comunitario), con un límite de dos años en los desplazamientos, así como una mayor clarificación de las condiciones que deben ser respetadas en el país de acogida (especialmente las retribuciones de los desplazados), pero no contemplaba medidas específicas en materia de seguridad y salud laboral.

<sup>25</sup> DO L 173, de 9 de julio de 2018, p. 16. Los Estados deberán transponer sus disposiciones a más tardar el 30 de julio de 2020. Hasta dicha fecha, la Directiva 96/71/CE seguirá siendo aplicable en su redacción primigenia. En todo caso, no resultará de aplicación a los trabajadores del sector del transporte por carretera hasta que no entren en vigor ciertas normas específicas en el sector.

### **6.3. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA DIRECTIVA 2018/957/UE**

#### **a. Introducción**

En la Directiva 2018/957/UE el legislador europeo, consciente de que el desplazamiento es una situación temporal por naturaleza, y en vista de la larga duración de algunos desplazamientos, establece que, en caso de que los desplazamientos se prolonguen durante más de 12 meses, los Estados miembros de acogida deberán velar porque las empresas que desplazan trabajadores a su territorio garanticen a estos un conjunto de condiciones de trabajo adicionales que se aplican obligatoriamente a los trabajadores en el Estado miembro donde se efectúa el trabajo (artículo 3.1 *bis*). Dicho período de tiempo, según el legislador europeo, podrá prorrogarse a 18 meses cuando el prestador del servicio así lo notifique (artículo 3.1 *bis*). Se introduce así una nueva categoría jurídica: la del *trabajador desplazado de larga duración*. De forma que, un trabajador desplazado temporalmente podrá pasar a ser desplazado de larga duración cuando hayan transcurrido más de doce meses desde que se inició el desplazamiento, pudiendo el empresario ampliar dicho *status* por seis meses más (hasta 18 meses). Después de este periodo, es decir, máximo 18 meses, el trabajador desplazado pasará a quedar sujeto en su totalidad a legislación laboral del país de acogida. Lo que significa que las condiciones laborales y, por ende, la normativa de prevención de riesgos laborales que el empresario que desplaza a sus trabajadores a otro Estado tendrá que observar, puede variar dependiendo del tiempo que los trabajadores sean o vayan a ser desplazados a otro Estado miembro. Es decir, de si tales trabajadores son considerados como trabajadores desplazados temporalmente (hasta 12 meses) o de trabajadores desplazados de larga duración (de 12 a 18 meses).

#### **b. La prevención de riesgos laborales de los trabajadores desplazados temporalmente**

En particular, los trabajadores temporalmente desplazados en el marco de una prestación transnacional de servicios gozarán de las garantías laborales establecidas en la legislación del Estado de acogida previstas en el artículo 3.1 de la Directiva 96/71/UE – modificado por la Directiva 2018/957/UE–. A tenor de dicho precepto, las garantías de las que pueden gozar los trabajadores desplazados temporalmente, es decir, aquellos que lo son por menos de 12 meses, han aumentado. Además, de las previstas en el artículo 3 Directiva 96/71/CE, los trabajadores

desplazados deberán gozar de las condiciones de alojamiento establecidas en la legislación del Estado de acogida [artículo 3.1 h)] y deberán recibir al menos los mismos complementos o los mismos reembolsos en conceptos de viaje, alojamiento y manutención por estancia de un trabajador fuera de su domicilio por motivos profesionales. Ello será así, siempre que los trabajadores desplazados deban viajar a y desde su lugar habitual de trabajo situado en el Estado miembro en cuyo territorio estén desplazados, o cuando su empleador los envíe temporalmente desde dicho lugar habitual de trabajo a otro lugar de trabajo [artículo 3.1 i)].

Esta Directiva no contempla disposición específica alguna en materia de prevención de riesgos laborales. Por lo que, a este tipo de trabajadores, la Directiva 2018/957/UE les reconoce, pues, una protección materialmente limitada al igual que la Directiva 96/71/CE, aunque también es cierto que los Estados podrán ampliarla cuando la incorporen a su ordenamiento jurídico, dada la posibilidad que tienen, según aquella, los Estados de disponer que a este tipo de trabajadores se les apliquen otras disposiciones distintas a las previstas en el artículo 3 Directiva 96/71/CE, siempre que se trate de disposiciones de orden público.

No obstante, la novedad más destacable de la Directiva 2018/957/UE en relación con los trabajadores temporalmente desplazados en el marco de una prestación transnacional de servicios es que suprime la restricción existente en la Directiva 96/71/CE sobre qué instrumentos jurídicos –de los previstos en el Estado de acogida y en donde se regulan tales garantías– resultan aplicables. Y es que la Directiva 96/71/CE delimitaba las normas del Estado de acogida aplicables, como hemos visto, no solo en función de la materia, sino también de la naturaleza del instrumento jurídico en las que se encontraban reguladas. Esta exigía la aplicación solo de los convenios colectivos o laudos arbitrales declarados de aplicación general en el sector de la construcción (artículo 3.1 y Anexo a la Directiva 96/71/CE). Al suprimir dicha limitación, un trabajador desplazado temporalmente a otro Estado podrá gozar de las garantías establecidas y previstas en cualquier convenio colectivo con independencia la actividad –sea en el sector de la construcción o no– que desempeñe aquel. Con esta modificación aparentemente formal, se vislumbra una modificación sustancial, pues implica que los convenios colectivos de aplicación general, a tenor del artículo 3.8 Directiva 96/71/CE, deberán ser aplicados a los trabajadores desplazados en todos los sectores de la economía con independencia de que las actividades que desempeñen en el Estado de acogida estén o no contempladas en el Anexo de la Directiva, sobre todo, para aquellos Estados que, a diferencia de lo que hizo España en el artículo 3 de la Ley 45/1999, limitaron su aplicación a los supuestos previstos en el Anexo.

Mención especial merece la protección que la Directiva 2018/957/UE reconoce a los trabajadores desplazados por una empresa de trabajo temporal o agencia de colocación, tendente a evitar la particular situación desigualdad a la que estos trabajadores desplazados están sometidos. A fin de evitar la discriminación existente entre los trabajadores locales y los desplazados, la Directiva 2018/957/UE añade un nuevo apartado al artículo 3 de la Directiva 96/71/CE (1 ter), a tenor del cual los Estados deben disponer que las empresas suministro de mano de obra garanticen a estos trabajadores las condiciones de trabajo que se aplican, de conformidad con el artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE del Parlamento y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal<sup>26</sup>, a los trabajadores cedidos por dichas empresas de trabajo temporal.

Se obliga, así, a los Estados miembros a asegurar que, empresas de suministro de mano de obra que desplazan trabajadores a un Estado distinto de su lugar de establecimiento, garanticen a sus trabajadores desplazados los mismos derechos que las empresas establecidas en el Estado de acogida dan a sus trabajadores en base a lo establecido en el artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE. De modo que, lo que conforme a esta Directiva era una opción para los Estados, la Directiva 2018/57/UE lo convierte en un mandato legal que impone a todos los Estados miembros. No obstante, la Directiva 2018/957/UE prevé, además, la posibilidad que tienen los Estados de exigir que, a los trabajadores desplazados por empresas de suministro de mano de obra o agencia de colocación, les sea de aplicación otras condiciones de trabajo distintas a las contempladas en el artículo 5 de la Directiva 2008/104/CE. Ello será factible, siempre que estas no resulten incompatibles con el Derecho de la UE. Una restricción que, aunque no esté prevista, resulta obvia si tenemos en cuenta la base jurídica y lo expresado por el legislador en los distintos considerandos.

### **c. La prevención de riesgos laborales de los trabajadores desplazados de larga duración**

Por el contrario, aquellos trabajadores desplazados de larga duración (desplazados como máximo 18 meses) gozarán de todas las garantías establecidas en la normativa del Estado de acogida, a excepción de ciertas prerrogativas establecidas en la Directiva (artículo 3 *bis* Directiva 96/71/CE modificado por la Directiva

---

<sup>26</sup> DO L 327/9, de 11 de abril de 2006, p. 1.

2018/957/UE)<sup>27</sup>. Lo que supone un cambio decisivo en relación con en el modelo que seguía la Directiva 96/71/CE, dado que del mínimo común denominador de protección para el trabajador desplazado se pasa a un nuevo enfoque basado en el máximo común denominador (Molina Navarrete, 2016: 12). El trabajador desplazado disfrutará los derechos y garantías laborales establecidas en el Estado de acogida. Establece, pues, el principio de igualdad de trato en materia de prevención de riesgos laborales. De forma que, ineludiblemente, los trabajadores de larga duración gozarán en materia de prevención de riesgos laborales de todas las garantías previstas en la ley del Estado de acogida.

A la luz de lo expuesto, debe ser bien saludada esta iniciativa legislativa, con la cual la UE pretende mejorar la protección del trabajador, aunque es de lamentar, no obstante, que el texto definitivo de la Directiva 2018/957/UE no establezca una previsión expresa al respecto en materia de prevención de riesgos laborales. Con todo, para dar una respuesta adecuada a la satisfacción del trabajador que encuentra serias dificultades para acceder a tales derechos en el contexto transfronterizo, es por lo que la nueva regulación adopta una serie de medidas para evitar y acabar con el fraude y el abuso que se produce en los supuestos de desplazamiento transnacional de trabajadores (artículos 1, 4.2, 5 de la Directiva 96/71/CE -modificados por la Directiva 2018/957/UE-).

En suma, la protección que el legislador europeo ofrece en el ámbito de riesgos laborales de los trabajadores desplazados estará limitada a ciertas materias (de mínimos) o será de máximos, según sea la duración del desplazamiento del trabajador (si es de larga duración o no), el tipo de desplazamiento que tenga lugar (si se enmarca dentro de un contrato de puesta a disposición o no) y de cómo los Estados incorporen las disposiciones de la Directiva 2018/957/UE a sus respectivos ordenamientos. Todo ello, según cómo sean resueltos los recursos de anulación que Hungría y Polonia han presentado contra la mencionada Directiva, ante el TJUE, por entender que esta viola la libertad de prestación de servicios<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> En concreto, no les será de aplicación los procedimientos, formalidades y condiciones de celebración y de resolución del contrato de trabajo con inclusión de las cláusulas de no competencia y los regímenes de jubilación.

<sup>28</sup> Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-hungria-recurre-judicialmente-directiva-europea-derechos-trabajadores-desplazados-20181004152642.html>

## 7. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS EN EL SECTOR DE TRANSPORTE POR CARRETERA

El transporte en la Europa en la que vivimos es inseparable del mercado interior, al constituir una actividad fundamental para la libre circulación de las personas, los bienes y los servicios. Pero dicho componente económico requiere un reverso social, que asegure unas condiciones laborales dignas y adecuadas en un sector en el que la competencia desleal, el *dumping* social y las prácticas empresariales abusivas (registros de flotas de vehículos en Estados miembros con costes más bajos, creación de empresas buzón, falsos autónomos, etc.) están muy presentes. Lo que contribuye, sin duda alguna, a la precariedad laboral de los trabajadores de este sector y ponen en riesgo no solo el buen funcionamiento del mercado interior, sino la propia cohesión europea. A ello coadyuva, sin duda alguna, el hecho de que los derechos laborales de estos trabajadores no cuenten con una regulación propia y específica y, en particular, en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. A estos le resulta de aplicación lo establecido en la Directiva 96/71/CE, como así, se establece en el Reglamento (CE) núm. 1072/2009 para el transporte de cabotaje (considerando 17) y en la Directiva 2018/957/UE, en la que se dispone que, hasta que la Unión Europea apruebe las medidas específicas contempladas en el *Paquete de Movilidad*, el sector del transporte a este tipo de trabajadores les será siendo de aplicación lo dispuesto en Directiva 96/71/CE (artículo 3). Una decisión que ha provocado las críticas de los sindicatos europeos y hasta el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el TJUE<sup>29</sup>.

Con todo, constituye una movilidad no exenta de problemas (Llobeira, 2018: 517). Y es que el legislador europeo no ha dispuesto cómo debe ser aplicada la Directiva 96/71/CE a este sector; siendo múltiples los problemas en los que se enfrentan los gobiernos, las empresas y los sindicatos a la hora de exigir el cumplimiento y control de esta normativa.

A la luz de lo expuesto, resulta evidente que urge mejorar las condiciones laborales y sociales de los trabajadores en este sector, propugnando una mayor claridad y respeto de las normas aplicables y, en concreto, las relativas a la prevención de riesgos laborales, puesto que, según la información aportada en el informe publicado

---

<sup>29</sup> En el Asunto C-815/18, el *Hoge Raad der Nederlanden* (Países Bajos) el 21 de diciembre de 2018 plantea la cuestión de si la Directiva es aplicable a un trabajador que se dedica como conductor al transporte internacional por carretera, y que, por tanto, realiza su trabajo en más de un Estado miembro (DO C 122, de 1 de abril de 2019).

por la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el trabajo, entre los peligros que generan riesgos laborales importantes y los principales problemas de seguridad y salud laboral para los conductores de transportes por carretera, destacan los siguientes: exposición a vibraciones (del vehículo), riesgos músculo-esqueléticos (posturas estáticas prolongadas en la misma posición, manipulación manual de cargas), exposición al ruido, inhalación de vapores y gases tóxicos (combustibles), así como exposición al polvo (de carreteras y caminos).

Consciente de esta situación, en 2017 se presentó una Propuesta de Directiva para facilitar la aplicación de lo dispuesto en la Directiva 96/71/CE y en la Directiva 2014/67/UE a los supuestos de desplazamiento de trabajadores en el sector del transporte por carretera<sup>30</sup>. El objetivo de la misma era garantizar el equilibrio entre unas condiciones de trabajo adecuadas para los conductores y la libertad de los operadores para prestar servicios transfronterizos. Cuestión que, para la Comisión, pasa por saber cuándo existe vínculo suficiente con el Estado miembro de acogida, a efectos de aplicar la normativa europea de desplazamiento. Y, por otra, adecuar las disposiciones sobre el desplazamiento de trabajadores y los requisitos administrativos que son exigidos en estos casos a los supuestos de movilidad de los trabajadores en el sector del transporte internacional por carretera, en la medida en que estas generan cargas reglamentarias excesivas y crea obstáculos injustificados a la prestación de servicios transfronterizos.

Lamentablemente, dicha Propuesta de Directiva no establece una normativa específica en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Solo establece que la normativa europea de desplazamiento establecida en el Estado miembro de acogida y, en particular, lo dispuesto en materia de salario y las vacaciones anuales mínimas deberán ser aplicadas a los trabajadores en el sector del transporte por carretera que realicen transportes internacionales, según se definen en los Reglamentos (CE) núm. 1072/2009 y (CE) núm. 1073/2009<sup>31</sup>, a los tres días de su llegada al país de destino (artículo 2). Para calcular dicho plazo de tiempo, la Comisión sugiere que menos de seis horas en un Estado cuentan por medio día, frente a un día cuando es más de seis horas. Este umbral temporal, según establece la propia Propuesta, no debe aplicarse a los transportes de cabotaje tal como se definen en los Reglamentos (CE) núm. 1072/2009 y (CE) núm. 1073/2009, ya que todo el transporte

<sup>30</sup> COM (2017) 278 final, 3-5-2017.

<sup>31</sup> Reglamento (CE) núm. 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009 por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses y por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 561/2006 (DO L 300, de 14 de noviembre de 2009).

se realiza en el Estado miembro de acogida. Además, con objeto de garantizar un control eficaz y eficiente del cumplimiento de dicha normativa y evitar también unas cargas administrativas desproporcionadas en este sector, la Propuesta de Directiva de 2017 enumera de forma taxativa los requisitos administrativos y de control específicos que se podrán exigir en el sector del transporte por carretera (artículo 4).

Sin embargo, algunos Estados miembros, p. ej. España y Dinamarca, así como distintas asociaciones europeas, se han mostrado reacios a que estos trabajadores sean considerados como trabajadores desplazados en el marco de una prestación internacional de servicios y, por tanto, estén incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/71/CE. A su juicio, esta normativa está pensada para un tipo de trabajador que no tiene la alta movilidad que caracteriza a los trabajadores en el ámbito del transporte internacional. No hay que olvidar que los transportistas europeos pueden llegar a atravesar en una sola jornada, tres y hasta cuatro fronteras de diferentes Estados miembros de la UE. Por lo que, para estos, carece de lógica aplicar una normativa diseñada para trabajadores que realizan actividades laborales durante periodos de tiempo más dilatados en el tiempo (meses o años) en un Estado distinto al de origen del trabajador.

En suma, a la luz de las consideraciones realizadas resulta preciso una normativa expresa que regule el estatuto laboral de estos trabajadores en la que se concrete, además, disposiciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales.

### **III. RIESGOS LABORALES “GENÉRICOS” Y “ESPECÍFICOS” A LOS QUE PUEDEN ESTAR EXPUESTOS LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS**

#### **1. PLANTEAMIENTO GENERAL**

El contexto actual de globalización y la situación económica en el que estamos inmersos provoca que muchas empresas se establezcan en mercados exteriores o bien aceleren su proceso de internacionalización, en busca de nuevos mercados para su expansión o para asegurar su supervivencia en un mercado cada vez más competitivo. Esta búsqueda de nuevos mercados por parte de las empresas no sólo consiste en la exportación de productos, sino que también implica en muchos casos la participación en obras, proyectos y servicios, por lo que cada vez es más frecuente que las empresas desplacen a sus trabajadores a delegaciones o filiales en otros países, durante periodos más o menos prolongados, tratándose, en todo caso, de una movilidad laboral ya que el trabajador es desplazado con el fin de

prestar los servicios para los que fue contratado (Rodríguez-Piñero Royo, 2018: 24). Para que el delicado proceso de movilidad internacional de trabajadores se lleve a cabo con éxito y resulte de utilidad, tanto para las empresas que expatrian a sus trabajadores como para aquellas que reciben a trabajadores extranjeros, es fundamental establecer políticas y prácticas que alineen los intereses de la empresa y del trabajador, garantizando a la vez su protección.

De esta situación se derivan numerosos interrogantes en todos los ámbitos de gestión empresarial, entre los que se encuentra la gestión de la prevención de riesgos laborales para proteger adecuadamente la seguridad y salud de los empleados desplazados y cumplir las obligaciones legales que le afecten (Fortea y Minguez, 2015: 6-20).

El primer interrogante que se plantea está relacionado con la normativa de prevención de riesgos laborales que es aplicable en caso de desplazamiento, siendo una de los aspectos más complejos de analizar y que ya ha sido desarrollado en el capítulo anterior.

Como es conocido, la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo tiene un reflejo claro en la propia Constitución Española (artículos 40.2 y 43) y de forma más precisa en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en el que se reconoce el derecho de los trabajadores a su integridad física y a una adecuada política de prevención de riesgos laborales [artículo 4.2 d)], y a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo (artículo 19.1).

En el Derecho español, la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo se regula de forma concreta en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, así como en toda su normativa de desarrollo. Sin embargo, en la misma no se contemplan los casos de internacionalización, por lo que la legislación aplicable a empresas y trabajadores desplazados por empresas establecidas en España dependerá de si el desplazamiento se efectúa en un país de la Unión Europea y espacio Económico Europeo, o fuera de éstos. En cualquier caso, los trabajadores desplazados al extranjero se rigen por la legislación en prevención de riesgos laborales que sea más avanzada y favorable para su salud y seguridad.

Así, como se ha analizado en el primer capítulo de este estudio, el desplazamiento de trabajadores entre los estados miembros se encuentra regulado a través de la Directiva 96/71/CE, de 16 de diciembre, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (modificada por las Directivas

2014/67/UE y 2018/957/UE), en base a la cual, durante el período de desplazamiento tienen prioridad las disposiciones legales del país de acogida sobre derechos y condiciones de trabajo y, entre ellos, los relativos a salud y seguridad en el trabajo. Pero, además, también deberán respetarse aquellas normas del país de origen que sean más favorables para el trabajador que las del país de destino (artículo 3.1). Con la aprobación de la Directiva 2018/957/UE se produce un cambio sustancial en el modelo seguido por la Directiva 96/71/CE respecto a los trabajadores desplazados de larga duración (desplazados como máximo 18 meses), que gozarán de todas las garantías establecidas en la normativa del Estado de acogida, aumentando así su protección (Molina Navarrete, 2016: pp. 11-12).

En cambio, si el desplazamiento es a un país que no pertenece a la Unión Europea, no existe legislación específica, debiéndose recurrir a lo establecido en los convenios internacionales vigentes. Por regla general, si se trata de un desplazamiento temporal de un trabajador, realizado por una empresa establecida en España, la normativa aplicable es la española, debiéndose cumplir con las propias leyes nacionales del país de destino (Rives Moreno, 2017: 101).

En consecuencia, el desplazamiento de un trabajador no debería suponer el menoscabo de los estándares mínimos de seguridad y salud laboral porque le será de aplicación la normativa del país donde prestará servicios, que está armonizada con el Derecho de la Unión (Directiva marco y directivas específicas).

Otra cuestión que se plantea es la eficacia de las medidas de vigilancia y supervisión ante el incremento de los desplazamientos de los trabajadores en los últimos años, en respuesta a lo cual se aprobó la Directiva 2014/67/UE, de 15 de mayo de 2014, que recoge expresamente la posibilidad de obligar a las empresas a comunicar a las autoridades nacionales de trabajo el desplazamiento con anterioridad a hacerse efectivo<sup>32</sup>. Del mismo modo, se encomienda a los Estados miembros el deber de velar por que la información sobre las condiciones de trabajo aplicables esté disponible, tanto para los prestadores de servicios de otros Estados miembros como para los trabajadores desplazados directamente afectados por las mismas (Páramo Montero, 2015: 63). Y así mismo, se pone de manifiesto la necesidad de diseñar unos registros electrónicos más avanzados que permitan un mayor control de los

---

<sup>32</sup> En muchos Estados miembros ya existe esta obligación. Es el caso de España, pues el artículo 5 de la Ley 45/1999 obliga a la empresa a comunicar los desplazamientos a la autoridad nacional, indicando los datos e informaciones que se han de incluir en la misma (artículo 5.2); aunque esta obligación no se exige cuando la duración del desplazamiento no exceda de los 8 días (artículo 5.3).

desplazamientos efectuados por las empresas, así como una mayor coordinación entre todos los agentes implicados (Fotinoupolou Basurko, 2015: 125-140).

Con el objeto de mejorar la protección laboral de los trabajadores desplazados y combatir los abusos detectados en los desplazamientos, se aprueba la Directiva 2018/957/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018, por la que se modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (Guamán Hernández, 2017: 113).

Todo ello viene justificado por los riesgos laborales adicionales que se derivan de la movilidad internacional del trabajador, asociados a las condiciones propias del país de destino (enfermedades endémicas, inestabilidad política o social, fenómenos naturales extremos, etc.) y derivados del propio desplazamiento (riesgo de accidente, estrés, etc.), que requieren un tratamiento específico de la normativa en materia de seguridad y salud laboral de los trabajadores en situaciones de movilidad geográfica intracomunitaria, en la que se promueva la cooperación transnacional y se garanticen condiciones de trabajo dignas y el bienestar de los trabajadores desplazados.

En el presente capítulo se analizan los riesgos laborales específicos a los que están expuestos los trabajadores desplazados. A tal fin, en primer lugar, se identifican los factores de riesgo adicionales que puede conllevar el desplazamiento transnacional. En segundo lugar, se analizan los riesgos laborales asociados al entorno donde se desarrolla la actividad, centrando la atención en los riesgos de origen biológico, de accidente de tráfico, de violencia, agresión o inseguridad y los derivados de fenómenos meteorológicos extremos o catástrofes naturales, prestando también atención a la actuación frente a los mismos y a la incidencia de la ampliación de la presunción de laboralidad durante el desplazamiento del trabajador. En tercer lugar, se estudian los riesgos laborales de carácter psicosocial derivados del desplazamiento, entre los que se encuentran la discriminación, el acoso laboral, los trastornos ansioso-depresivos, el estrés y el *burnout*. Y en cuarto lugar, se examina la importancia de la elección del trabajador desplazado para minimizar los riesgos. En el bloque de conclusiones se ofrece toda una serie de propuestas de mejora para atender adecuadamente la vertiente de prevención de riesgos laborales en estas situaciones.

## 2. FACTORES DE RIESGOS ADICIONALES EN EL DESPLAZAMIENTO TRANSNACIONAL DE TRABAJADORES

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que la política en materia de prevención de riesgos para proteger la seguridad y la salud en el trabajo tiene por objeto la promoción de la mejora de las *condiciones de trabajo* dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo (artículo 5.1 LPRL). Del mismo modo, ofrece una definición amplia de las condiciones de trabajo a efectos preventivos en España, al entender comprendido en el concepto “*cualquier característica del mismo que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y salud del trabajador*” (artículo 4.7 LPRL). Así, se debería entender que el desplazamiento transnacional es una circunstancia que puede generar riesgos para la seguridad y salud del trabajador desplazado. Se entiende por factor de riesgo “aquél que incrementa la probabilidad de que ocurra un daño, patología, enfermedad o lesión”, por lo que parece justificada la existencia de riesgos específicos que pueden incidir sobre la salud de los trabajadores desplazados<sup>33</sup>.

Concretamente, los posibles obstáculos o factores de riesgos adicionales que hacen especialmente vulnerables a los trabajadores en su desplazamiento son coincidentes, la mayoría de ellos, con los que inciden en los trabajadores inmigrantes, entre los que se pueden destacar los siguientes<sup>34</sup>:

- a. La cultura laboral y preventiva del entorno de procedencia y de los propios trabajadores desplazados, lo que condicionará la motivación y la actitud en relación a las actividades preventivas.
- b. La forma de entender la prevención de riesgos laborales en cada país o región por razones culturales y/o socioeconómicas y el tiempo para la implantación y maduración de la cultura de prevención de riesgos laborales.
- c. La barrera del lenguaje, que dificulta la comprensión de la información y la formación recibida, así como de las instrucciones empresariales en materia preventiva.
- d. El nivel de formación y las competencias y habilidades del trabajador desplazado.
- e. El sector de actividad en el que se enmarcan la mayoría de los desplazamientos se caracteriza por unas elevadas tasas de siniestralidad y con unas condiciones de trabajo nocivas.

---

<sup>33</sup> NTP 944, *La Intervención psicosocial en prevención de riesgos laborales: principios comunes (I)*, INSHT, Madrid, 2012.

<sup>34</sup> Vid. la NTP 825, *La prevención de accidentes en trabajadores inmigrantes: aspectos a considerar y pautas de intervención*, INSHT, Madrid, 2009.

- f. La presencia generalizada de la precariedad laboral, caracterizada por la temporalidad de los contratos, las jornadas a tiempo parcial y la inestabilidad.
- g. La jornada de trabajo se extiende con la finalidad de reducir los tiempos de desplazamiento, por lo que resulta fundamental controlar los horarios de los trabajadores desplazados.
- h. La discriminación o marginación a la que están expuestos fruto de las actitudes de racismo, xenofobia, rechazo o discriminación.
- i. La pérdida de la red social de apoyo al conllevar el desplazamiento la separación de la familia en la mayoría de los casos.
- j. Las dificultades de adaptación a nuevos contextos laborales y sociales.
- k. La ignorancia sobre la legislación y las costumbres del país del destino, lo que posicionan a los trabajadores en una situación especialmente vulnerable.
- l. La inseguridad e incertidumbre debido a la falta de control de la situación.

Todos estos posibles obstáculos o factores de riesgo influyen claramente en las actitudes y motivaciones del propio trabajador frente a las actividades en prevención de riesgos laborales y en la mayor o menor predisposición a la asunción del riesgo laboral al que estén expuestos, lo que al mismo tiempo dificulta la prevención de los accidentes en el trabajo.

El nivel cognitivo también puede influir en la interpretación de señales u órdenes e instrucciones de trabajo, así como en la detección o no de posibles incidentes, averías o procedimientos incorrectos frente a los que hay que actuar siguiendo determinados parámetros asociados a la prevención del riesgo laboral que se pueda derivar. Por lo tanto, no debe partirse de la idea preconcebida de que la raíz del problema se encuentra en una mala predisposición o en unas actitudes inadecuadas hacia la prevención, sino que también puede residir en la carencia de las competencias precisas para poder captar las consignas de seguridad.

A ello se le suma la posible falta de inclusión en los planes de formación preventiva, fruto del tratamiento indiferenciado existente hasta la actualidad, lo que pone de manifiesto las carencias existentes en su regulación.

En la actividad preventiva de la empresa se debería tener en cuenta los factores que hacen especialmente vulnerables a los trabajadores desplazados frente a los riesgos laborales para así adoptar las medidas oportunas para evitarlos o prevenirlos. Por lo tanto, son factores de riesgo a incluir tanto en la evaluación, planificación, adopción de medidas preventivas, información y formación de los trabajadores, vigilancia de la salud, participación, etc.

### **3. LOS DESPLAZAMIENTOS DE TRABAJADORES Y SU IMPACTO EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

Los desplazamientos en general, sean o no transnacionales, tienen claras consecuencias en las condiciones de trabajo en lo que se refiere a los gastos de viaje, alojamiento y manutención y su compensación por la empresa y también tienen repercusiones en las condiciones de seguridad y salud de las personas que se desplazan. Vamos a analizar algunas de las más reconocidas en este aspecto concreto:

#### **3.1. LAS REPERCUSIONES DE LAS CONDICIONES DE VIAJE SOBRE LA SALUD DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS**

La frecuencia y las condiciones en que se realizan los viajes y su interacción con las jornadas de trabajo puede ser una importante fuente de estrés y fatiga.

Esto dependerá en buena parte de los medios utilizados para viajar. En concreto, sobre si estos exigen un esfuerzo por parte de la persona afectada (si el viaje se hace o no por medios propios), y su interacción con el comienzo y el fin de la jornada de trabajo, en el caso de que no exista un tiempo suficiente para descansar después de hacer el viaje o para viajar después de finalizar la jornada.

Las horas que se invierten en el viaje de desplazamiento no se consideran legalmente tiempo de trabajo salvo en algunos casos muy específicos como los marcados en la sentencia del TJUE sobre el caso *Tyco* (Sentencia de 10 de septiembre de 2015, asunto C-266/14) que no se refieren propiamente a un desplazamiento que exija cambio de residencia sino a la movilidad durante la jornada diaria entre el domicilio y el lugar de trabajo, que es otro fenómeno que va en aumento pero que queda fuera del tema que tratamos.

No hay, por lo general, una regulación legal o de convenio colectivo que regule los descansos entre el tiempo del viaje y el del comienzo o fin de la jornada, pero las evaluaciones de riesgo deben analizar este aspecto y las medidas que se adopten como resultado de la evaluación deben establecer un período mínimo de pausa cuando las condiciones del viaje o del trabajo así lo requieran.

Esto es importante cuando, por ejemplo, los trabajadores hacen largos desplazamientos en coche o en transporte por carretera al comienzo de cada semana y deben empezar a trabajar poco después de su hora de llegada al destino, o cuando una vez finalizado un servicio en una actividad que exija importante esfuerzo físico o

intelectual el trabajador deba desplazarse por carretera hacia su lugar de residencia en su propio vehículo.

En el primer caso, se trata de accidentes de trabajo ordinarios ocasionados por la fatiga de los trabajadores en los que rara vez se entra a examinar su causa, mientras que en el segundo supuesto se trataría de accidentes de tráfico *in itinere*, que pueden quedar dentro de la relación de aseguramiento con el sistema de Seguridad Social (*vid. infra*) pero que habitualmente suelen quedar excluidos de la gestión preventiva.

### 3.2. LAS CONDICIONES DE ALOJAMIENTO DE LOS DESPLAZADOS

Otro aspecto a considerar es el de las condiciones de alojamiento que, en su caso, la empresa procure al trabajador, que debe tener las condiciones mínimas de comodidad para facilitar el descanso del trabajador entre las jornadas diarias de trabajo y descanso semanal.

Las condiciones que debe reunir el alojamiento no están previstas en las normas generales laborales o de seguridad y salud en el trabajo y solo se recogen, de modo parcial, en algunos convenios colectivos provinciales que afectan a actividades agrícolas.

La nueva Directiva sobre desplazamientos 957/2018, que no entrará en vigor hasta 2020, prevé que la empresa que desplaza trabajadores a otros Estados debe procurarles alojamiento y que sus condiciones deben ser dignas. En concreto, el considerando séptimo del Preámbulo de esta Directiva señala lo siguiente:

*“... las autoridades y organismos competentes, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales, deben poder verificar que las condiciones de alojamiento ofrecidas directa o indirectamente por los empleadores a los trabajadores desplazados cumplan con aquellas normas nacionales del Estado miembro en cuyo territorio estén desplazados los trabajadores (Estado miembro de acogida) que sean aplicables también a los trabajadores desplazados”.*

Es de esperar que, cuando se transponga la Directiva al ordenamiento español se establezcan normas legales que regulen por primera vez con carácter general las condiciones de alojamiento o residencia en el lugar del desplazamiento y no solamente lo haga para los trabajadores que se desplazan a España desde otros Estados de la UE/EEE sino también para los trabajadores que se desplazan dentro del ámbito estatal.

De momento, tal y como sucede con las condiciones del viaje, solo las evaluaciones de riesgo pueden contemplar este aspecto y establecer condiciones mínimas en orden a garantizar el descanso y bienestar de los trabajadores que se desplazan.

### **3.3. JORNADAS DE TRABAJO CONCENTRADAS Y FALTA DE DESCANSO**

Otra cuestión relevante es la que afecta al tiempo de trabajo y el tiempo de descanso de los desplazados. El tiempo de trabajo se contempla dentro de una Directiva europea de prevención de riesgos laborales como es la 2003/88, pero la regulación del tiempo de trabajo en España solo se encuentra en los artículos 34 a 38 del Estatuto de los Trabajadores (LET) y no en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL).

El tiempo de descanso entre jornadas, semanal o anual es una condición necesaria para evitar el estrés y la fatiga y, por tanto, las mencionadas disposiciones de la LET tienen la naturaleza implícita, o a veces claramente explícita, de normas preventivas conforme al artículo 1 LPRL, especialmente en lo dispuesto en el artículo 36 LET, que regula el trabajo nocturno y a turnos y los reconocimientos médicos que son de aplicación.

En los desplazamientos suele haber una concentración de la jornada laboral en el menor número posible de días con el fin de abaratar los costos de traslado de la empresa y acortar el tiempo de separación de los trabajadores de su entorno familiar y social. Existe, por tanto, una cierta comunidad de intereses entre las dos partes de la relación laboral en lograr este objetivo.

El problema que se genera son las jornadas excesivamente prolongadas y la falta de descanso entre jornadas o ausencia de descanso semanal que puede dar lugar a estrés y fatiga. Es frecuente observar que los trabajadores que se desplazan realizan jornadas intensivas de más de nueve horas diarias y con descansos inferiores a las doce horas mínimas previstas en el artículo 34 LET. Así se ha detectado, con frecuencia, p. ej. entre los trabajadores portugueses que se desplazan a España, bien concentrando la jornada en tres o cuatro días semanales con horarios prolongados de doce horas diarias para retornar los fines de semana o bien en la concentración de días laborables sin descanso semanal en once o trece días seguidos para que el retorno se produzca antes.

Durante la campaña reciente del SLIC (*el Comité Europeo de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo*) sobre trabajadores desplazados mediante empresas de trabajo temporal también se han detectado casos de jornadas de doce o trece horas

diarias con descanso de ocho o siete horas entre jornada en las obras de construcción de Noruega en las que hay trabajadores estonios. Se trata, por lo tanto, de un problema general que afecta a todos los Estados miembros de la UE.

Por otra parte, la Directiva 2014/67/UE estableció la necesidad de adoptar en las empresas un sistema de control de la jornada de los trabajadores desplazados, requisito que también se impuso en el Real Decreto-Ley 9/2017, que reformó la Ley 45/1999, en el actual artículo 6.2, apartado c), para transponer aquella Directiva en plena polémica sobre la obligación de los trabajadores de registrar su jornada originada por la sentencia del Tribunal Supremo que interpretaba que el artículo 35.5 LET no obligaba a las empresas a realizar el control de jornada ordinaria de sus trabajadores, sino solamente el de las horas extraordinarias. Situación que ha subsanado el Real Decreto-ley 8/2019, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo<sup>35</sup>, que introduce una novedosa regulación de la obligación de registro de la jornada de trabajo, que supera la incertidumbre del estado de nuestra legislación sobre la materia con anterioridad, y que fue objeto de una aguda litigiosidad –aún sin clarificación en relación el Derecho de la Unión Europea a través de una cuestión prejudicial pendiente de resolverse-. La reforma incorpora un nuevo apartado 9 al artículo 34 LET, según el cual, *la empresa garantizará el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora*, sin perjuicio de la flexibilidad horaria que se establece en el marco legislativo; además, mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa o, en su defecto, decisión del empresario previa consulta con los representantes legales de los trabajadores en la empresa, se organizará y documentará este registro de jornada; la empresa deberá conservar los registros de jornada durante cuatro años y permanecerán a disposición de las personas trabajadoras, de sus representantes legales y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

### 3.4. LEJANÍA DE LA EMPRESA Y FALTA DE ASISTENCIA Y MEDIOS

Otro factor importante es la posible falta de servicios de prevención –y de recursos preventivos- en el lugar de desplazamiento, incluida la falta de atención médica ante un accidente laboral, y que en ocasiones los trabajadores se encuentren aislados, incomunicados o carezcan del apoyo de los mandos o de compañeros de trabajo de la empresa ante situaciones de dificultad como posible causa generadora de estrés laboral.

---

<sup>35</sup> BOE n. 61, de 12 de marzo de 2019.

La evaluación de riesgos debe incluir estos factores de riesgo psicosocial respecto a los trabajadores que se desplazan y las empresas deben garantizar la asistencia a los trabajadores mediante servicios de prevención o trabajadores designados allá donde sus trabajadores presten servicios, acudiendo, en su caso, a la contratación de nuevos servicios de prevención ajenos que sean operativos en el lugar de prestación del trabajo.

#### **4. RIESGOS LABORALES ASOCIADOS AL ENTORNO DONDE SE DESARROLLA LA ACTIVIDAD**

Como se sabe, en España los instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del plan de prevención de riesgos son la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva.

Por ello, el empresario debe realizar una evaluación inicial de los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores, teniendo en cuenta, con carácter general, la naturaleza de la actividad, las características de los puestos de trabajo existentes y de los trabajadores que deban desempeñarlos. Igual evaluación deberá hacerse con ocasión de la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y del acondicionamiento de los lugares de trabajo. Dicha evaluación deberá actualizarse cuando cambien las condiciones de trabajo [artículo 16.2 a) LPRL].

Cuando un trabajador es desplazado por su empresa a obras, servicios, delegaciones o filiales situadas en otros países, se produce un cambio en las condiciones de trabajo al desarrollarse el trabajo en un entorno distinto, que provoca la exposición de los empleados a distintas situaciones de riesgo. Ante esta nueva situación, se debería reevaluar la actividad desarrollada por el trabajador, teniendo en cuenta las condiciones concretas del país de destino, que llevan asociadas riesgos laborales específicos que difieren de los del país de origen. Y no solo en relación a los riesgos derivados directamente de la concreta actividad a realizar por el trabajador, sino que también deberán contemplarse otros riesgos específicos que pueden existir en el país de destino y que no tienen una vinculación directa con el trabajo a realizar, ya que el trabajador puede tener que hacer frente a situaciones o circunstancias que representen un riesgo para su salud, estén o no directa e inmediatamente relacionados con el trabajo que desempeña.

En consecuencia, en la evaluación de riesgos se debería tener en cuenta el puesto de trabajo del trabajador desplazado en las condiciones en que se realiza en el país de destino, contemplándose al mismo tiempo los aspectos propios de país que

pueden incidir en la seguridad y salud del trabajador en su nuevo puesto de trabajo. En términos generales, puede afirmarse que los riesgos asociados a las tareas que se llevarán a cabo no difieren por realizarse en otro país, excepto la influencia que puedan tener condiciones, como p. ej., la elevada altitud o condiciones extremas de temperatura y humedad ambiental. Sin embargo, los trabajadores desplazados están expuestos a riesgos laborales que no derivan directamente de la actividad desarrollada pero que sí dependen claramente de las circunstancias propias del país de destino.

En este sentido, para realizar una completa identificación de los riesgos laborales específicos a los que se expone el trabajador en su desplazamiento al país de destino, derivados del entorno en el que se desarrolla la prestación de servicios, deben ser tenidos en consideración los que se analizan a continuación.

#### 4.1. RIESGOS BIOLÓGICOS

Durante los desplazamientos temporales a otros países los trabajadores están expuestos a agentes biológicos, que pueden suponer el contagio de enfermedades, que ya pueden estar erradicadas en nuestro país pero que pueden ser endémicas en los países de destino, por condiciones sanitarias deficientes.

Se trata de un riesgo que debe ser evaluado y gestionado ya que la exposición se produce por el desarrollo de una actividad laboral.

Frente al riesgo de que los trabajadores desplazados puedan contraer alguna enfermedad, la estrategia de prevención más efectiva y eficiente es la vacunación.

En relación a las mismas, cabe indicar que el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo, obliga a que *«cuando exista riesgo por exposición a agentes biológicos para los que haya vacunas eficaces, éstas deberán ponerse a disposición de los trabajadores, informándoles de las ventajas e inconvenientes de la vacunación»* (artículo 8.3). Por tanto, la vacunación de los trabajadores que se desplacen a países en los que exista el riesgo de contraer alguna enfermedad para la que exista vacuna es la estrategia más efectiva y eficiente de prevención primaria.

Además, determinadas vacunas son un requisito indispensable para la entrada en muchos países, estando sometidas a la regulación internacional, exigiéndose un Certificado Internacional de Vacunación por las autoridades del país para permitir la entrada. Se trata de vacunas que solo se administran en los Centros de Vacunación Internacional que hayan sido debidamente autorizados y aprobados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), donde se proporciona igualmente el Certificado Internacional de Vacunación mencionado.

Lo recomendable es que el empresario consulte las vacunas obligatorias y recomendadas para el país de destino con una anticipación de al menos 4-8 semanas previas al desplazamiento<sup>36</sup>, debido a que algunas vacunas requieren de un periodo largo para garantizar una protección efectiva plena. Lo cierto es que la perentoriedad que pueden requerir los desplazamientos internacionales, en relación con las necesidades empresariales, no debería ser óbice para el cumplimiento de esta obligación preventiva.

Si el desplazamiento se produce a países con zonas endémicas de malaria, pueden ser necesarios fármacos como el quimiopprofilaxis con antimaláricos, los cuales deben ser prescritos en los Centros de Vacunación Internacional con la antelación recomendada para garantizar una protección efectiva.

Para realizar una correcta valoración de las necesidades de las vacunas recomendadas se debe tener en cuenta los siguientes parámetros:

- Características del individuo, estado de salud y vacunaciones previas.
- País de destino.
- Tipo de trabajo.
- Zona concreta donde se desarrollará el trabajo.
- Relación con personal autóctono.
- Duración del desplazamiento.
- Nivel de riesgo de accidente laboral o enfermedad profesional de la actividad que el trabajador debe realizar.

---

<sup>36</sup> Las empresas pueden informarse de las vacunas obligatorias y recomendadas en el país de destino del trabajador desplazado en la página web del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y en la web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. En las fichas prácticas de cada país se indican las vacunas recomendadas en cada uno de ellos, en función de las zonas en las que se desarrolle la estancia. Asimismo, se adjunta una ficha resumen con los principales síntomas de las enfermedades más comunes en cada uno de ellos. En la web del Ministerio de Sanidad, Servicio Sociales e Igualdad se puede acceder al listado de centros de vacunación internacional.

- Condiciones sanitarias del país de destino.
- Estado del agua y los alimentos a consumir.

La información recopilada por el empresario en relación a los riesgos biológicos a los que va a estar expuesto el trabajador desplazado y las medidas preventivas a adoptar frente a los mismos, debería ser proporcionada por el empresario al trabajador, asegurándose además de que se cumplen los requisitos exigidos con anterioridad al desplazamiento. En cualquier caso, tanto el ofrecimiento al trabajador de las medidas correspondientes, como la aceptación de las mismas, deberá constar por escrito. Además, el trabajador deberá recibir recomendaciones prácticas sobre medidas preventivas higiénico-sanitarias.

Resulta también de interés conocer cuáles son los principales riesgos, así como las medidas preventivas que pueden aplicarse para reducir al máximo las probabilidades de contraer una enfermedad derivada de unas condiciones sanitarias deficitarias. Debería ser el técnico en prevención quien se encargara de la identificación de las posibles situaciones precarias (estado del agua, de los alimentos a consumir, etc.) y de la realización de un análisis sobre la facilidad de acceso a la asistencia sanitaria. El contenido mínimo del protocolo sanitario debería reflejar:

- Información sobre las condiciones sanitarias del país en general.
- Recomendaciones preventivas: Lavar bien la comida, solo beber agua embotellada si se está fuera de grandes ciudades, evitar los puestos ambulantes donde se sirven comidas y aquellos situados al borde de las carreteras, evitar el consumo de ensaladas.
- Información sobre la facilidad de acceso a la asistencia sanitaria.
- Teléfonos y direcciones de interés (emergencias y hospitales más cercanos).

Si las condiciones sanitarias del país de destino son deficitarias y especialmente, si se debe trabajar en áreas rurales y alejadas de núcleos urbanos con hospitales o centros de salud en condiciones mínimas, lo recomendable es que se ponga a disposición del trabajador un botiquín de viaje con medicamentos (tabletas de esterilizador de agua, sobres de solución rehidratadora oral, analgésico, antitérmico, antihistamínico, antiinflamatorio, un antiácido o protector gástrico, un antibiótico de amplio espectro, antiséptico local) y materiales de curas (jeringas y agujas, bandas de sutura dérmica, vendaje compresivo, apósitos estériles, guantes desechables, tijeras, pinzas), además de proporcionárseles una formación e instrucciones para su adecuada utilización.

El propósito de este botiquín es proporcionar al empleado medicación que se precisa debido a cambios fisiológicos durante los viajes, así como material para poder realizar pequeñas curas de emergencia donde las condiciones son restringidas.

## **4.2. RIESGOS DE ACCIDENTES DE TRÁFICO**

Otro de los riesgos al que está expuesto el trabajador desplazado es el de accidente de tráfico, el cual podrá verse agravado en función de la calidad de la red de carreteras, de los vehículos utilizados y de las costumbres locales en el ejercicio de la conducción en el país de destino.

Para valorarlo, se debería comprobar si el trabajador tiene que conducir o si utilizará transporte público para realizar los desplazamientos. En el caso de que el trabajador conduzca el vehículo, el empresario deberá comprobar con carácter previo la validez del permiso de conducir español en el país de destino y proporcionarle la formación y las recomendaciones adecuadas para realizarlo correctamente, atendiendo al grado del riesgo detectado.

Según datos de la OMS los países con mayor número absoluto de víctimas mortales en accidente de tráfico son: China, India, Nigeria, Estados Unidos, Pakistán, Indonesia, Federación de Rusia, Brasil, Egipto y Etiopía<sup>37</sup>.

## **4.3. RIESGOS DE VIOLENCIA, AGRESIÓN O INSEGURIDAD**

La actividad profesional del trabajador desplazado se desenvolverá en un nuevo entorno donde las situaciones de violencia en el país de destino, derivadas de las condiciones socio-políticas (p. ej. conflictos armados, inseguridad ciudadana y niveles elevados de criminalidad, etc.), pueden ser un riesgo asociado al trabajo. Así, aunque las situaciones de violencia en el país de destino no puedan considerarse un riesgo asociado directamente al trabajo, si tienen un vínculo con el nuevo entorno en el que debe desenvolverse el trabajador, el cual puede suponer un riesgo para su integridad física.

En la evaluación de riesgos se debería identificar y valorar el riesgo de agresión y, en función del resultado obtenido, la empresa deberá poner los recursos y medios oportunos al alcance del trabajador para intentar minimizarlos y prevenirlos. Recuérdese en este sentido que la norma española de transposición de la Directiva

<sup>37</sup> OMS, *Informe sobre la situación mundial de la Seguridad Vial*, 2015. Disponible en: [https://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_safety\\_status/2015/Summary\\_GSRRS2015\\_SPA.pdf](https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/Summary_GSRRS2015_SPA.pdf)

(la Ley 45/1999), contempla la obligación de garantizar: *“El respeto de la intimidad y la consideración debida a la dignidad de los trabajadores, comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual”* [artículo 3 g)].

La importancia de la prevención de estas situaciones de violencia o agresión radica en las diferentes consecuencias que pueden provocar en el trabajador, las cuales dependerán de la naturaleza y gravedad del incidente, así como de las características personales del propio trabajador. Pueden manifestarse en sentimientos de cólera o ira, en una desconfianza general frente a personas extrañas, ataques de pánico y ansiedad, conectados al miedo de que la situación violenta pueda volver a producirse. Como consecuencia, se suele producir una sintomatología física asociada a estrés, que puede afectar tanto a su vida profesional como personal.

Las situaciones de violencia en un país pueden depender de elementos como los conflictos políticos, religiosos, ideológicos, los problemas de disparidad socio-económica, etc., siendo los índices de criminalidad los que determinan el grado de violencia de un país. Así, no resultan comparables los niveles de violencia en Palestina, Ira o Afganistán con la violencia en países como Colombia, Venezuela, México, El Salvador y Brasil.

Ante posibles situaciones de violencia o agresión en el país de destino, lo recomendable es elaborar protocolos de seguridad con recomendaciones a tener en cuenta ante situaciones de violencia, agresión o inseguridad en los desplazamientos a países donde se detecten estos riesgos. El contenido básico del protocolo de seguridad debería incluir como mínimo:

- Identificación de las principales situaciones de violencia.
- Recomendaciones generales para prevenirlas.
- Zonas a evitar (con información práctica de consulta).
- Pautas de comportamiento: se pueden incluir recomendaciones relativas a no llevar a cabo conductas que pudieran interpretarse como ostentosas, vestimenta recomendada, etc.
- Hoteles homologados por la compañía en el país de destino.
- Compañías de transporte homologadas en el país de destino.
- Teléfonos y direcciones de interés (policía).

#### **4.4. RIESGOS DERIVADOS DE FENÓMENOS METEOROLÓGICOS EXTREMOS O CATÁSTROFES NATURALES**

Los fenómenos naturales extremos, a pesar de ser otro de los riesgos no estrictamente laboral desde un punto de vista legal, en sus manifestaciones pueden representar un riesgo para la integridad física del trabajador.

Por lo tanto, es importante que el trabajador conozca las pautas generales a seguir en caso de verse afectado por fenómenos meteorológicos extremos como terremotos, tornados u otros, que variarán en función de los principales fenómenos meteorológicos o relacionados con el medio natural en el país de destino concreto.

Las pautas de actuación a tener en cuenta en caso de verse expuesto a un fenómeno natural dependerán del tipo de fenómeno al que se exponga. Así, si se trata de un terremoto, se recomienda:

- Si está dentro de un edificio, permanecer dentro y buscar estructuras fuertes (bajo una mesa o cama, bajo el dintel de una puerta, junto a un pilar, pared maestra o en un rincón), no utilizar el ascensor y evitar huir precipitadamente hacia la salida, apagar cualquier fuego y evitar el uso de cualquier tipo de llama (cerilla, encendedor, vela, etc.) durante o inmediatamente después del temblor.
- Si está fuera, permanecer fuera, no acercarse a los edificios para evitar ser alcanzado por la caída de objetos peligrosos (cristales, cornisas, cables eléctricos, etc.), dirigirse hacia lugares abiertos.
- Si se circula en coche mientras ocurre el temblor, detener el vehículo en un lugar que lo permita, alejado de puentes y permanecer dentro del mismo.

En cambio, si el trabajador se va a desplazar a un país donde son frecuentes los tornados, se deben conocer los planes de evacuación instaurados en la zona, consultando con anterioridad al desplazamiento el contenido de los mismos y la ubicación de los puntos de recogida en caso de ser necesaria una evacuación de la zona. Además, se le deberá indicar al trabajador las pautas de actuación a seguir en caso de que se vea expuesto a un tornado:

- Informarse de la existencia de refugios destinados a la protección frente a tornados en los edificios en que se trabajará o alojará.
- Permanecer dentro del edificio durante el tornado alejado de ventanas y puertas de cristal.

- Cerrar todas las puertas interiores y asegurar las exteriores.
- Permanecer tumbado en el suelo.

#### **4.5. ACTUACIÓN ANTE LOS RIESGOS LABORALES ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DEL PAÍS DE DESTINO**

Estos riesgos laborales adicionales asociados a las condiciones propias del país de destino, que difieren de los del país de origen, requieren que las organizaciones se encuentren preparadas para poder reaccionar con la eficacia, seguridad y urgencia que se requiera en cada momento.

Con anterioridad al desplazamiento de los trabajadores, deberían ser recogidos y valorados por el equipo de prevención de riesgos laborales en el Plan de Prevención. Desde la óptica preventiva, resulta fundamental el papel del Técnico de Prevención para identificar, analizar y prevenir dichas situaciones, así como para diseñar los procedimientos de actuación ante las mismas.

Para ello, debería recopilarse información lo más detallada posible sobre las funciones propias del puesto de trabajo (información que puede ser proporcionada por el departamento de Recursos Humanos), el país en el que se va a desarrollar la actividad (prestando especial atención a la asistencia sanitaria y vacunaciones para la correcta identificación del riesgo) y el lugar de trabajo donde se va a desarrollar la actividad (información que puede ser facilitada por los trabajadores locales), siendo fundamental tener en cuenta si el trabajo se va a desarrollar en centros de trabajo de la propia empresa o bien en centros ajenos a la misma para valorar la necesidad de realizar la coordinación de actividades con otras empresas.

También deben definirse los riesgos laborales a los que pueden estar expuestos los trabajadores y cómo se debe actuar, detallando las precauciones y medidas preventivas a adoptar en cada caso. Toda esta información se deberá comunicar al trabajador. El Plan de Prevención desarrollado debería contener una Guía Sanitaria y de Seguridad.

La *Guía de Seguridad* debería recoger la siguiente información:

- a. Identificación de las posibles situaciones de violencia, de los fenómenos meteorológicos extremos y de los riesgos viales.
- b. Pautas de comportamiento y zonas a evitar, para minimizar la posibilidad de verse involucrado en disturbios o ser víctima de agresiones.
- c. Precauciones a seguir en caso de terremotos, temporales, etc.

- d. Consejos para la conducción y de seguridad vial, incluyendo información sobre los requisitos legales para conducir vehículos en el destino (permiso de conducción necesario, seguros, etc.).
- e. Teléfono y direcciones de interés (policía, organismos de protección civil, embajada y consulados de España, etc.).

Por su parte, la *Guía Sanitaria* debería indicar:

- a. Información sobre las condiciones higiénico-sanitarias existentes y sobre las enfermedades endémicas.
- b. Recomendaciones sanitarias generales para evitar infecciones y problemas de salud.
- c. Vacunaciones necesarias.
- d. Teléfonos y direcciones de interés en el caso de que se requiera asistencia sanitaria.

#### **4.6. AMPLIACIÓN DE LA PRESUNCIÓN DE LABORALIDAD DURANTE EL DESPLAZAMIENTO DEL TRABAJADO**

Como se ha podido comprobar, los trabajadores desplazados afrontan riesgos adicionales que debieran ser tenidos en cuenta en el plano legislativo de la Unión Europea para dotar de protección a los trabajadores afectados. Aunque no se trate de riesgos directamente vinculados con el trabajo a realizar por el trabajador desplazado, son riesgos claramente relacionados con las circunstancias y el entorno del país de destino, donde el trabajador se enfrenta a un nuevo contexto, en unas condiciones sanitarias, de seguridad vial, sociales y meteorológicas distintas a las que tenía en el país de origen, que pueden ocasionarle una lesión corporal no con ocasión del trabajo realizado pero sí a consecuencia del mismo.

Ésta es la argumentación que ha utilizado el Tribunal Supremo para ampliar el concepto de accidente de trabajo, en el caso de trabajadores desplazados. La Sala de lo Social del Tribunal Supremo dictó el 23 de junio de 2015 una clarificadora Sentencia (RJ 2015/5533), considerando accidente de trabajo el fallecimiento de un empleado desplazado a Tailandia por motivos de trabajo que, como consecuencia de una infección por legionella contraída allí, falleció días después en España, al tratarse de una muerte derivada de una contingencia profesional<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> En esta misma línea, STSJ Castilla y León de 26 enero 2017 (AS 2017\23); STSJ Cataluña de 7 noviembre 2016 (JUR 2017\48415); STS de 7 julio 2016 (RJ 2016\6650); STS de 20 abril 2015 (RJ 2015\2374); STS de 16 septiembre 2013 (RJ 2013\7306).

En este sentido, resulta de gran importancia el análisis exhaustivo del artículo 156 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que en primer lugar ofrece la definición de accidente de trabajo, como «*toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena*» (artículo 156.1 LGSS). Además, en el resto del artículo se hacen unas previsiones que completan el sistema, estableciéndose que tendrá la consideración de accidente de trabajo (artículo 156.2 LGSS) determinados supuestos que se consideran positivamente (*ex lege*); sin admitir prueba en contrario (*in itinere*, desempeño de cargos electivos sindicales, etc.). Y también, se presumirá, salvo prueba en contrario, que son constitutivas de accidente de trabajo las lesiones que sufra el trabajador durante el tiempo y en el lugar del trabajo (artículo 156.3 LGSS). Hay supuestos en los que, pese a producirse en tiempo y lugar de trabajo, tales eventos «*no tendrán la consideración de accidente de trabajo*» (fuerza mayor; dolo o imprudencia temeraria del trabajador) (artículo 156.4 LGSS) y, circunstancias (imprudencia profesional; concurrencia de culpabilidad ajena) que «*no impedirán la calificación de un accidente como de trabajo*» (artículo 156.5 LGSS) (vid. Fernández Avilés, 2017: 489 y ss.).

La doctrina tradicional ha venido manteniendo que el deber de seguridad, base de la responsabilidad empresarial, abarcaba todo el periodo del desplazamiento y, del mismo modo, por lugar de trabajo se entiende todo “lugar en que se está por razón de la actividad encomendada, aunque no sea el lugar de trabajo habitual” [SsTS de 16 de septiembre de 2013 (RJ 2013\7306), 11 de febrero de 2014 (RJ 2014\1626) y 24 de febrero de 2014 (RJ 2014\2771), entre otras], por lo que todo el tiempo del desplazamiento es “tiempo de trabajo efectivo sin restricción o reserva al horario ordinario o normal de actividad”, y también es lugar de trabajo cualquier “lugar en que se está por razón de la actividad encomendada, aunque no sea el lugar de trabajo habitual” (SsTS 18 de diciembre de 1996 (RJ\1996\9727) y 11 de julio de 2000 (RJ 2000\409)). Sin embargo, esta doctrina tradicional fue rectificada por el Pleno de la Sala en la sentencia de 6 de marzo de 2107 (RJ 2007\1867), al entender que la presunción no alcanza a todo el tiempo y lugar del trabajo “en misión”, sino que la singular protección solamente se extiende al tiempo y lugar que tengan “conexión necesaria con el trabajo”, no pudiéndose afirmar que el contagio se produjo en tiempo y lugar de trabajo, o en directa conexión con ellos, por lo que se rechaza la operatividad de la presunción que dispone el artículo 156.3 LGSS<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> En este sentido SsTS de 8 de octubre de 2009 (RJ 2009\5666), 16 de septiembre de 2013 (RJ 2013\7306) y 24 de febrero de 2014 (RJ 2014\2771), al entender que “*no puede considerarse correcto el criterio que sostiene que durante todo el desarrollo de la misión el trabajador se encuentra en el tiempo y el lugar del trabajo, aunque se trate de periodos ajenos a la prestación*”

Éste es el motivo por el que el Tribunal Supremo excluye la aplicabilidad del artículo 156.3 LGSS, centrando toda la atención en el artículo 156.1 LGSS, precepto que se considera conculcado.

El Tribunal Supremo argumenta que el hecho de que la *legionellosis* fuera contraída por el trabajador desplazado en Tailandia, cuyas condiciones climatológicas favorecen la difusión de la citada bacteria, mientras estaba allí prestando servicios para la empresa, enviado como empleado “en misión”, determina que no nos encontramos ante un caso de accidente derivado del tipo de trabajo o de su actividad (montador de mobiliario industrial), sino como consecuencia de una infección bacteriana, la *legionella*. La *legionella* que determinó el fallecimiento del trabajador no es una enfermedad de trabajo, en sentido estricto, ni tampoco puede considerarse una enfermedad de trabajo, en sentido genérico, ni es, tampoco, una enfermedad de trabajo en sentido amplio. Pero sí es una enfermedad producida “con ocasión del trabajo” realizado por el empleado en Tailandia. Por lo tanto, sí encaja en el genérico concepto de accidente de trabajo, comprendido en el artículo 156.1 de la Ley reguladora, como «*toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo*». Además, la referencia a cualquier daño o perjuicio, comprende igualmente dentro de ese concepto de lesión no sólo el daño físico ocasionado en los tejidos sino también el trauma que produce impresiones duraderas en lo psíquico [STS 18 de marzo de 1999 (RJ 1999\3006)].

La interpretación de la definición de accidente de trabajo ha llevado a la doctrina científica a destacar la exigencia general de relación de causalidad entre el trabajo y la lesión bien de manera estricta, «por consecuencia», o bien en forma más amplia o relajada, «con ocasión», de manera que en este último caso ya no se exige que el trabajo sea la causa inmediata determinante del accidente. Entiende el Tribunal Supremo que en el supuesto del trabajador desplazado (o “en misión”), se cumple y existe la necesaria relación de causalidad ya que, aunque no se puede decir que exista la relación de causalidad directa, «por consecuencia», no hay duda de que está presente la relación amplia «con ocasión», no exigiéndose en este último caso, según reiterada doctrina jurisprudencial, que el trabajo sea la causa determinante del accidente, sino que es suficiente la existencia de una causalidad indirecta, quedando excluida del carácter laboral (tan sólo) la ocasionalidad pura que, por supuesto, aquí no se da. La característica positiva de esta ocasionalidad “relevante” es que, o bien el trabajo, o bien las actividades normales de la vida de trabajo, hayan sido condición sin la que no se hubiese producido la exposición a los agentes o factores lesivos determinantes de aquella.

---

*de servicios, de descanso o de actividades de carácter personal o privado”.*

En el caso concreto analizado concurre la *ocasionalidad “relevante”* porque el desplazamiento por motivos laborales a Tailandia, cuyas condiciones climatológicas (alto grado de humedad y elevadas temperaturas), notoriamente favorecen la difusión de la bacteria *legionella*, fueron precisamente la *conditio sine qua non* del contagio. De manera que si el trabajador, no se hubiese desplazado por motivos laborales a Tailandia, tampoco hubiese padecido la enfermedad del «legionario», teniendo en cuenta que dicha patología resulta episódica en nuestro país.

La importancia en el reconocimiento de la naturaleza profesional de la contingencia no solo reside en las posibles consecuencias prestacionales que puedan derivar de la misma, sino que supone una ampliación en la protección del trabajador desplazado por su empresa a otro país en el que, como ya se ha comentado, puede estar expuesto a agentes o factores lesivos para su salud, ya que no se requiere que la exposición que provoca el daño se produzca con estricta ocasión del trabajo, siendo suficiente que se derive de la actividad normal de la vida de trabajo, de forma que quede constatado que si no hubiera habido exposición a dichos agentes y factores lesivos determinantes de la misma, no se hubiera producido.

La jurisprudencia también ha ampliado la presunción de laboralidad de los accidentes de los transportistas en misión –aunque dentro de ciertos parámetros temporales- y de los accidentes de tripulación de buques.

A diferencia de lo que sucede en el caso de los accidentes *in itinere*, donde no es de aplicación la presunción de laboralidad del accidente –ex artículo 156.3 LGSS- pues la misma viene referida exclusivamente a los acaecidos en tiempo y lugar de trabajo, en el accidente en misión, entendido como aquel que sufre el trabajador en los desplazamientos necesarios para cumplir la prestación de servicios que le ha sido encomendada, la presunción de laboralidad se amplía a todo el tiempo en que el trabajador, en consideración a la prestación de sus servicios, aparece sometido a las decisiones de la empresa, lo que abarcaría todo el desarrollo del desplazamiento y de la concreta prestación de los servicios [SsTS de 18 de diciembre de 1996 (RJ 1996\9727) y 11 de julio de 2000 (RJ 2000\7409)]. Así, la noción de accidente “en misión” ha sido aceptada por la doctrina jurisprudencia como una modalidad específica de accidente de trabajo, en la que se produce un desplazamiento del trabajador para realizar una actividad encomendada por la empresa, estando integrada la misión por dos elementos conectados con la prestación de servicios del trabajador: el desplazamiento para cumplir la misión y la realización del trabajo en que consiste la misión [STS 1 diciembre 2017 (RJ 2017\6172)]. Sin embargo, no todo lo que sucede durante la misión tiene una conexión necesaria con el trabajo, cuando ni

es propiamente desplazamiento, ni tampoco realización de la actividad laboral, siendo preciso que se constate alguna circunstancia que pueda evidenciar una relación entre el trabajo realizado y la lesión padecida [SsTS 10 de febrero de 1983 (RJ 1983\580), 17 de marzo de 1986 (RJ 1986\1490) 19 de julio de 1986 (RJ 1986\4262)].

En el supuesto de los trabajadores que prestan su servicio como transportistas, el Tribunal Supremo sostiene que no se está ante una misión específica en el marco de un trabajo que se desarrolla normalmente en un lugar determinado y se encarga al trabajador la realización de un servicio en otro lugar, sino ante una actividad de transporte, que consiste precisamente en un desplazamiento permanente del trabajador como forma de cumplir la prestación de servicios. No se produce, por tanto, el desdoblamiento entre el trabajo y desplazamiento, que es propia de la misión típica, pues el trabajo normal consiste precisamente en el desplazamiento, en la actividad de realizar el transporte. Teniendo en cuenta las normas sobre el tiempo de trabajo en el transporte por carretera (artículo 8.1.2º del RD 1561/1995) y la distinción que realiza la Directiva 2002/15 CE entre tiempo de trabajo, tiempo de disponibilidad y descanso, queda comprendido en la presunción de laboralidad del artículo 156.3 LGSS los accidentes que se producen en los “tiempos de presencia” en los que el trabajador se encuentre a disposición del empresario, incluso sin prestar servicio efectivo [STS 19 de julio de 2010 (RJ 2010\4886)]. En cambio, dicha presunción no se aplicaría a aquellos accidentes que se producen –o enfermedades que afloran– en los tiempos de descanso [STS 6 de marzo de 2007 (RJ 2007\1867)], al considerar que no se trata de un accidente «en misión», que ha de tener el mismo tratamiento que el ocurrido en el lugar y el tiempo de trabajo, pues no se advierte ninguna conexión que no sea meramente circunstancial entre la actividad habitual del trabajador como conductor en una empresa de transportes y las circunstancias en que se produce el accidente, al tener lugar durante el tiempo de descanso durante el cual no se está bajo las órdenes e instrucciones de la empresa [STSJ Cataluña 18 abril 2011 (AS 2011\2178)].

No ocurre lo mismo en los accidentes de tripulación de buques, ya que el Tribunal Supremo ha calificado como accidente de trabajo el acontecido en tiempo de descanso a un marinero que trataba de acceder a su barco, saltando desde otro barco, en un momento de muy malas condiciones climatológicas, lo que provoca su caída al mar y posterior fallecimiento; o que, incluso, se encontraba a bordo del mismo pero también en tiempo de descanso [SsTS 24 de febrero de 2014 (RJ 2014\2771) y 16 de julio de 2014 (RJ 2014\5291)]. Aunque el accidente se produce durante el tiempo de descanso y tiene lugar fuera del lugar de trabajo, circunstancia que, en

principio, excluirían la calificación de accidente laboral [cfr. STS 8 de octubre de 2009 (RJ 2009\5666)], el Alto Tribunal destaca la particularidad del trabajo a bordo de la embarcación, que no sólo es centro de trabajo, sino también domicilio del trabajador y que además supone un lugar especialmente peligroso al desarrollarse en la mar. De forma que estas condiciones obligan al trabajador a asumir un riesgo con ocasión de su trabajo, guardando una íntima conexión el accidente con el trabajo pues si el trabajador no hubiera tenido que regresar al barco, no hubiera tenido que exponerse a los agentes lesivos determinantes de la “ocasionalidad relevante” que causó el accidente [STS 24 de febrero de 2014 (RJ 2014\2771)].

## 5. RIESGOS LABORALES DE CARÁCTER PSICOSOCIAL DERIVADOS DEL DESPLAZAMIENTO TEMPORAL

Los riesgos laborales de origen psicosocial en el trabajo<sup>40</sup>, que afectan a la salud y la calidad de vida laboral, han cobrado especial relevancia en los últimos años a consecuencia no sólo de los cambios que se han producido en el mundo laboral (nuevos procesos, tecnologías, lugares de trabajo, cambios sociales u organizativos), sino también porque más recientemente se ha comenzado a tomar conciencia de los estragos que causan en la salud de las personas que trabajan y que los padecen a consecuencia del trabajo (Gimeno Navarro *et al*ri, 2016: 9). Y es que las nuevas enfermedades derivadas del trabajo son eminentemente de carácter psicosocial, estando directamente relacionadas con el modo en el que el trabajo se organiza, diseña y gestiona, así como con el contexto social y económico del trabajo (*vid.* Ramos Quintana *et al*ri, 2017). Los cambios que se están produciendo en el mundo laboral provocan la aparición de riesgos psicosociales vinculados al trabajo (*vid.* Fernández Domínguez, Rodríguez Escanciano *et al*ri, 2018).

Por ello, además de los riesgos asociados directamente al entorno donde el trabajador desplazado presta sus servicios, deben tenerse en cuenta los riesgos de carácter psicosocial fruto de los cambios que implica el desplazamiento a otro país. Los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios tienen que hacer frente a distintos tipos de obstáculos, tanto laborales (barreras idiomáticas, diferencias culturales, nivel de formación, etc.) como extralaborales (duelo migratorio, “síndrome de Ulises”, alejamiento de su entorno y cultura, etc.) que, ineludiblemente,

---

<sup>40</sup> Definidos como «aquellas condiciones que se encuentran presentes en una situación laboral y que están directamente relacionadas con la organización, el contenido del trabajo y la realización de la tarea, y que tienen capacidad para afectar tanto al bienestar o a la salud (física, psíquica o social) del trabajador como al desarrollo del trabajo» (NTP 443, *Factores psicosociales: metodología de evaluación*, INSHT, 1995).

llevan a una situación de predisposición o fragilidad frente a la cual es necesario un esfuerzo tanto preventivo como de acciones multidisciplinares coordinadas que atiendan esta realidad (Fernández Avilés, 2017; Agra Viforcós, 2017: 207-208).

Concretamente, el desplazamiento temporal puede influir en el trabajador, afectando a su salud mental en mayor o menor grado en función de la frecuencia de los desplazamientos, el destino del mismo y la duración de la estancia. Por lo tanto, se deben contemplar tanto los riesgos de carácter psicosocial como los asociados a posibles alteraciones de los ritmos circadianos, que pueden venir motivadas por diferentes factores<sup>41</sup>:

- a. Cambio en los horarios, derivado de la diferencia horaria, lo que puede conllevar la alteración de los ritmos circadianos.
- b. Ritmo de trabajo intenso para optimizar los viajes de negocios, con unas agendas muy rígidas y apretadas, lo que unido a la alteración producida por la diferencia horaria pueden constituir un factor de estrés para el trabajador.
- c. Dificultades para conciliar la vida laboral y familiar, especialmente en los casos de estancias de media o larga duración, en las que el trabajador no se desplaza con su familia.

Los principales riesgos psicosociales en el ámbito laboral, con una mayor incidencia en la salud y en la calidad de vida de los trabajadores que son desplazados por sus empresas a otros países son el acoso discriminatorio, el acoso en el trabajo (*mobbing*) laboral, la ansiedad, el estrés y la violencia (Moreno Jiménez, Baez León, 2010: 22-56). Como se comprobará, se trata de riesgos que guardan una relación directa con aspectos vinculados con la organización del trabajo, la producción y las relaciones con los compañeros de trabajo, pudiendo provocar daños irreversibles en la salud y la seguridad de las personas.

## **5.1. RIESGO DE ACOSO DISCRIMINATORIO**

El trabajador desplazado puede verse afectado a eventuales contextos de acoso discriminación o marginación en el trabajo, donde predominen las actitudes de racismo, xenofobia o rechazo.

---

<sup>41</sup> Vid. *Guía de gestión de la prevención en el proceso de Internacionalización de las empresas. Internacionalización Trabajadores desplazados temporalmente por empresas establecidas en España*, Foment del Treball, 2012, p. 20.

El Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) define el acoso como «la exposición a conductas de violencia psicológica, dirigidas de forma reiterada y prolongada en el tiempo, hacia una o más personas por parte de otra/s que actúan frente aquella/s desde una posición de poder (no necesariamente jerárquica). Dicha exposición se da en el marco de una relación laboral y supone un riesgo importante para la salud»<sup>42</sup>.

Cuando un trabajador llega a un centro de trabajo, situado en otro país, puede sentir sensación de soledad y de falta de pertenencia a la empresa matriz, lo que requerirá un esfuerzo por parte del mismo para integrarse y adaptarse a un equipo internacional, posiblemente compuesto por numerosas personas de diferentes nacionalidades que, por regla general, ya habrán superado su periodo de adaptación y habrán conformado su círculo de relaciones laborales y personales.

Hay diferentes factores que motivan la discriminación de dicho trabajador, como pueden ser su nacionalidad, creencias, edad, género u orientación sexual.

Del mismo modo, las condiciones de trabajo más desfavorables que suelen tener los trabajadores desplazados son motivo de discriminación, y cuando la pérdida de derechos afecta a la protección de la salud y seguridad en el trabajo, se convierte en un grave riesgo para la salud. Con la aprobación de la Directiva 2018/957, de 28 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, se tratan de reforzar las garantías de los empleados desplazados de larga duración (más de doce meses), a los cuales se les aplicarán todas las condiciones de trabajo del Estado de destino. Así, en el listado de condiciones de trabajo mínimas que deberán garantizar las empresas durante el desplazamiento en el Estado miembro de acogida se recogen expresamente la remuneración y los complementos o los reembolsos en concepto de gastos de viaje, alojamiento y manutención, no haciéndose alusión a la prevención de los riesgos laborales específicos a los que están expuestos estos trabajadores.

El riesgo de acoso discriminatorio tiene especial incidencia en la mujer trabajadora, tratándose de una discriminación muy extendida en el ámbito laboral. Como se sabe, el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación constituyen derechos fundamentales reconocidos en todas las declaraciones internacionales de derechos humanos y en todas las constituciones de los Estados democráticos. Sin embargo, hay países en los que no se reconoce este derecho, pudiendo comprobarse como la discriminación por razón de género se manifiesta de diferente forma

---

<sup>42</sup> NTP 854, *Acoso psicológico en el trabajo: definición*. INSHT, Madrid, 2009.

en todo el mundo, existiendo países en los que la represión del género femenino a nivel sociocultural es mucho más radical.

## **5.2. RIESGO DE TRASTORNOS ANSIOSOS Y/O DEPRESIVOS**

Uno de los efectos del choque cultural es la nostalgia por el alejamiento de la familia y de los seres queridos y por la pérdida de la red social de apoyo, tan necesario para el desarrollo de la persona, lo que puede influir negativamente en la salud mental, emocional y hasta física de quien la padece, provocándole incluso trastornos ansiosos y/o depresivos.

Por ello, resulta de gran importancia el apoyo familiar en todo el proceso del desplazamiento del trabajador, lo que influirá en el futuro éxito de la adaptación al país receptor, ya que el bienestar personal afectará al rendimiento profesional del trabajador y a su productividad.

Además, se debería hacer un seguimiento del trabajador y de su adaptación profesional y familiar tanto en su vertiente formal como informal, dado el carácter dinámico de la prevención de riesgos laborales y en la idea de que, la vigilancia específica de la salud debería de cubrir también estos aspectos psicosociales.

## **5.3. ESTRÉS**

Uno de los riesgos psicosociales más importantes a los que está expuesto el trabajador es el estrés, ya que el desplazamiento requiere la adaptación a nuevos contextos laborales y cualquier modificación que se introduzca tanto en una organización como en sus integrantes es susceptible de generar estrés.

Recuérdese que el estrés en el puesto de trabajo se produce por un desajuste entre las demandas del entorno y los recursos y capacidades del propio trabajador para llevarlas a cabo. Entre los desencadenantes del estrés laboral (sobrecarga de trabajo, el contenido del mismo, la ausencia de *feedback*, el desempeño de roles, etc.) está la incertidumbre, de forma que cuanto mayor sea el desconocimiento por parte del trabajador de todo el proceso al que se somete en su desplazamiento, mayor estrés producirá la situación, cuestión que se puede evitar proporcionando al trabajador toda la información que sea de su interés y pueda facilitar su adaptación e integración.

También la falta de apoyo de la empresa matriz percibida por el trabajador puede ser un desencadenante del estrés en el mismo, que puede a su vez sobredimensionar los

objetivos a conseguir y la realidad del proyecto de internacionalización. Los problemas de comunicación, seguridad personal, las dificultades para el transporte, las condiciones sanitarias y educativas, son factores que inciden en la salud del trabajador.

Para hacer frente a estos factores y prevenir el estrés laboral del trabajador resulta fundamental optimizar las exigencias laborales, aumentar el control del trabajador sobre sus condiciones laborales e incrementar el apoyo social de los superiores, subordinados y compañeros de trabajo, tanto en el país de origen como en el país de destino.

#### **5.4. BURNOUT O SÍNDROME DE ESTAR QUEMADO POR EL TRABAJO**

La sobrecarga laboral y/o la ambigüedad del rol a desempeñar pueden provocar una baja realización personal en el trabajo. Del mismo modo, la ausencia de apoyo familiar y social puede provocar el agotamiento emocional del trabajador (Gimeno Navarro *et al*ri, 2016: 41). Por ello, se identifica el síndrome de estar quemado por el trabajo o *burnout* como uno de los riesgos psicosociales a los que está expuesto el trabajador desplazado.

Se define como la respuesta al estrés laboral crónico integrada por actitudes y sentimientos negativos hacia las personas con las que se trabaja y hacia el propio rol profesional, así como la vivencia de encontrarse emocionalmente agotado<sup>43</sup>.

Las tres dimensiones que lo caracterizan son:

- a. Agotamiento emocional: sensación experimentada de no poder dar más de sí mismo a los demás a nivel afectivo.
- b. Despersonalización: desarrollo de sentimientos negativos hacia las personas destinatarias del trabajo.
- c. Falta de realización personal en el trabajo: tendencia del trabajador a evaluarse negativamente a sí mismo, especialmente con referencia al trabajo.

### **6. LA “SELECCIÓN” DEL TRABAJADOR DESPLAZADO EN ORIGEN**

Tanto los riesgos laborales a los que puedan estar expuesto los trabajadores desplazados por el entorno en el que se desarrolla la actividad como los riesgos psicosociales que puedan tener origen en el desplazamiento, son indicadores de utilidad que pueden dar información sobre las personas que pueden tener mayor o menor propensión a padecerlos. Por lo tanto, el proceso de selección de personal para

<sup>43</sup> NTP 704, *Síndrome de estar quemado por el trabajo o “burnout” (I): definición y proceso de generación*, INSHT, Madrid, 2001.

ocupar dichos puestos resultará clave para reducir al máximo las consecuencias negativas derivadas del desplazamiento del trabajador fuera de su lugar de origen o residencia habitual.

Las consecuencias derivadas de la exposición a agentes biológicos, que pueden suponer el contagio de enfermedades, ya erradicadas en nuestro país pero endémicas en los países de destino, por condiciones sanitarias deficientes, no tendrán la misma gravedad ni incidencia en el trabajador, si éste sufre una enfermedad o patología que se puede ver agravada por la exposición a dichos agentes, lo que se detectará cuando se examine a los trabajadores con anterioridad al desplazamiento, cumpliéndose así con el deber de vigilancia de la salud del trabajador que el legislador encomienda al empresario.

Asimismo, si el país de destino se caracteriza por una baja calidad en la red de carreteras o los vehículos utilizados y las costumbres locales en la conducción son deficientes, se podrán reducir las posibilidades de que se produzca un accidente de tráfico si el trabajador desplazado cuenta con la formación precisa para realizarlo correctamente, atendiendo al grado del riesgo detectado.

Como ya se ha indicado, la actividad profesional del trabajador desplazado se desarrollará en un nuevo entorno donde las situaciones de violencia, derivadas de las condiciones socio-políticas en el país de destino, pueden ser un riesgo asociado al trabajo. Las consecuencias que puedan derivar de estas situaciones dependerán no solo de la naturaleza y gravedad del incidente, sino también del propio trabajador, por lo que resulta decisivo tener en cuenta las características propias del trabajador para intentar, en la medida de lo posible, atenuar los riesgos y sus consecuencias en la salud física y mental del trabajador.

También se puede reducir el estrés derivado de afrontar un desplazamiento internacional de media-larga duración seleccionando a un trabajador que voluntariamente desee que se produzca dicho desplazamiento.

Por todo lo indicado, la selección de un perfil adecuado minimizará el riesgo de que se incremente el riesgo laboral derivado del entorno donde se desarrolla la actividad o de que aparezca un riesgo de tipo psicosocial.

Aunque las características a valorar en un candidato dependerán del país de destino y de los potenciales riesgos asociados al mismo, deben tenerse en cuenta las siguientes<sup>44</sup>:

- a. La predisposición del trabajador reducirá en gran medida los riesgos, especialmente los de carácter psicosocial, que pueden derivarse de los desplazamientos. Al igual que existe gran cantidad de candidatos dispuestos a cambiar su lugar de trabajo y de residencia a cualquier país, también hay trabajadores que son reacios al cambio.
- b. La edad del trabajador condiciona, por regla general, su capacidad de adaptación a los cambios que pueden derivarse del cambio de entorno laboral y social, siendo los trabajadores más jóvenes quienes se adaptan con mayor facilidad.
- c. La experiencia del trabajador en entornos internacionales, con independencia de la edad, dota al trabajador de unas competencias que facilitan y amplían su capacidad de adaptación. Además, el contar con una experiencia previa similar hace que el trabajador conozca las situaciones y/o dificultades ante las que puede encontrarse y facilita la adaptación al nuevo entorno y la prevención de los riesgos laborales a los que pueda verse expuesto.
- d. La situación familiar del trabajador en caso de desplazamiento de media o larga duración tiene una influencia clave en el riesgos psicosocial que se pueda derivar, ya que una buena predisposición de la familia directa del trabajador (mujer/marido e hijos) a desplazarse con él, influirá positivamente en la reducción del riesgos psicosocial que pueda derivarse.
- e. La mayor o menor sensibilidad de las personas ante los desplazamientos es una característica que debe tenerse en cuenta al seleccionar al trabajador, valorándose igualmente las características fisiológicas del individuo.

En todo el proceso, resulta fundamental que el trabajador sea conocedor de las condiciones en las que se va a producir el desplazamiento, tanto con anterioridad, durante el mismo, durante la estancia en el país de destino y a su regreso.

Lo habitual es que las empresas faciliten la residencia, el vehículo, los seguros médicos y visados para la familia, los viajes y el traslado de los mismos. También es frecuente que durante la estancia, se le ofrezca al trabajador un mínimo de periodos de estancia en el país de origen. Del mismo modo, se pueden acordar unas condiciones

---

<sup>44</sup> *Guía de gestión de la prevención en el proceso de Internacionalización de las empresas. Internacionalización Trabajadores desplazados temporalmente por empresas establecidas en España*, Foment del Treball, 2012, pp. 25-26.

mínimas para la repatriación determinando si se conserva el puesto de trabajo anterior al desplazamiento o si se va a desarrollar un plan de carrera alternativo.

En definitiva, el éxito o el fracaso en el desplazamiento de personal puede depender de la capacidad que el trabajador tenga para adaptarse al cambio y a las diferencias culturales y costumbres del país de destino, por lo que resulta clave la identificación, durante el proceso de selección, de la capacidad de adaptación a los entornos de interculturalidad que tenga candidato.

## **7. RECAPITULACIÓN: OBLIGACIONES PREVENTIVAS EN DESPLAZAMIENTOS INTERNACIONALES**

El artículo 14.1 LPRL reconoce a los trabajadores el derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, lo que supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales. En cumplimiento de este deber, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores y dispondrá lo necesario para la adaptación de éstas medidas a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo (artículo 14.2 LPRL).

Los trabajadores desplazados temporalmente se encuentran expuestos a factores de riesgo y riesgos adicionales, como son: la cultura laboral y preventiva de procedencia (que condiciona la motivación y actitud en relación a las actividades preventivas; p. ej.: mayor o menor predisposición a la asunción del riesgo laboral, aceptación o no de órdenes de trabajadoras superiores –machismo–), la barrera idiomática (que plantea un serio problema para la asimilación de la información y la formación, así como de las órdenes e instrucciones empresariales en materia preventiva; la sobrerrepresentación en sectores con altas tasas de siniestralidad o en actividades prestadas en condiciones higiénicas nocivas también pueden ser características (pues se trata de trabajos poco atractivos para los trabajadores nacionales); la afectación por la precariedad laboral (temporalidad, parcialidad, trabajo nómada y su correlativa inestabilidad); la mayor propensión a los excesos de jornada (al objeto de reducir los tiempos del desplazamiento)<sup>45</sup>; el riesgo de accidente en los desplazamientos; los eventuales contextos de discriminación o marginación (actitudes de racismo, xenofobia o rechazo); el riesgo de acoso discriminatorio (o riesgo de discriminación por razón de género) y el

<sup>45</sup> De ahí la importancia del control horario, previsto expresamente en el artículo 6.2 c) de la Ley 45/1999.

riesgo de acoso laboral por todos estos motivos; el factor de alejamiento de la familia y seres queridos (pérdida de la “red social” de apoyo) con los correlativos riesgos de trastornos ansiosos y/o depresivos; el propio estrés derivado del desplazamiento y la adaptación a nuevos contextos laborales (entre ellos, el “síndrome de Ulises”, como variante del estrés crónico).

Por consiguiente, cuando el trabajador es desplazado al objeto de prestar servicios en otra empresa, situada en un país distinto, nos encontramos ante un contexto de trabajo diferente, que implica la exposición del trabajador a diferentes riesgos, unos relacionados con el entorno físico, biológico, etc., y otros de carácter psicosocial fruto de los cambios que implica el desplazamiento a otro país. Ello no debería inhabilitar el derecho a una protección eficaz de su seguridad y salud en el trabajo ni atenuar el deber del empresario a su protección frente a dichos riesgos. Todo lo contrario, la especial vulnerabilidad de dicho trabajador requiere de una especial protección, que debería ser atendida no solo en el Estado miembro de destino, una vez que se ha producido el desplazamiento, sino también en el Estado miembro de origen, con carácter previo y durante el mismo.

En cumplimiento al deber de protección que tiene el empresario respecto a sus trabajadores, en el Estado miembro de origen se debería tener en cuenta los siguientes aspectos preventivos con carácter previo al desplazamiento:

- a. Proporcionar al trabajador toda la información necesaria en relación a los riesgos físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, etc.), presentes tanto en la empresa en su conjunto como en los puestos de trabajo a ocupar en el país de destino, así como la información relativa a las medidas y actividades de protección y prevención aplicables a los mismos. En la información que se le proporcione al trabajador se deben tener en cuenta las vertientes institucionales y las costumbres sociales y laborales del Estado de destino con el fin de proporcionar al trabajador una adecuada preparación psicológica y una mejor aclimatación.
- b. En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva, con carácter previo al desplazamiento, en relación a los nuevos riesgos presentes en el puesto de trabajo a ocupar en el país de destino. Esta formación debería ser un elemento para valorar la propia selección del personal a desplazar, en los términos que ya se han analizado.

Con respecto a los riesgos psicosociales a los que puedan estar expuestos, la preparación de los trabajadores resulta fundamental, ya que les ayuda a adquirir verdadera conciencia del proceso personal que se debe atravesar, lo que hace posible vivir la interculturalidad como una experiencia enriquecedora tanto a nivel personal como para la organización, lo que resulta esencial para evitar consecuencias sobre la salud física y psíquica de los trabajadores desplazados.

En definitiva, los trabajadores deben tener una preparación especializada para adaptarse al país, al choque cultural al que se van a exponer tanto a nivel profesional como social, cultural y familiar, no siendo suficiente con disponer del título académico, demostrar fluidez en el idioma hablado en el país de destino y tener disposición para viajar.

La vigilancia del estado de salud del trabajador, con carácter previo al desplazamiento, con la finalidad de verificar la compatibilidad del mismo con las nuevas condiciones laborales que debe afrontar atendiendo a los riesgos inherentes al trabajo, tanto físico como psicológico, es un aspecto preventivo clave.

De igual importancia son las medidas preventivas que se deben adoptar en el Estado miembro de destino, debiéndose favorecer la integración laboral, atender las exigencias de coordinación de la actividad preventiva, fomentar la diversidad cultural y desarrollar políticas empresariales anti-discriminatorias, que favorezcan la acogida de los nuevos trabajadores desplazados.

## **IV. ANÁLISIS SOBRE LA POSIBLE CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS COMO “COLECTIVO ESPECIAL” A EFECTOS DE LA PRL**

### **1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN**

A pesar de que, como ya se ha comprobado en capítulos anteriores, existe una normativa específica para los trabajadores desplazados tanto en el Derecho de la Unión Europea como en el Derecho español, esta contempla algunas previsiones genéricas y no recoge disposiciones específicas de desarrollo en materia de PRL para estas situaciones, por lo que puede concluirse que no existe una regulación específica destinada a los trabajadores desplazados a efectos de PRL. La Directiva del 2018 desaprovechó la ocasión para introducir una regulación específica y una tutela reforzada en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo y se limitó a reproducir el contenido de la Directiva de 1996 sobre la materia.

La Disposición adicional octava de la Ley 45/199 señalaba que, sin perjuicio de lo que ella misma disponía, habría que estar al cumplimiento de las demás obligaciones derivadas de la legislación de la UE, incluidas las derivadas de la Directiva 89/391/CEE, del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva marco). Por lo tanto, al igual que ocurre con el resto de trabajadores, la Directiva 89/391/CEE y la LPRL constituyen la legislación aplicable a los trabajadores desplazados desde el punto de vista de la PRL. Sin embargo, ni la Directiva ni la LPRL se refieren de manera expresa a los trabajadores desplazados. Por otra parte, el artículo 16. 1 de la Directiva 89/391/CEE establece que, a petición de la Comisión, el Consejo adoptará directivas específicas sobre materias concretas. En consecuencia, durante los años noventa, el Consejo adoptó Directivas específicas que regulan la PRL de ciertos colectivos, como, por ejemplo, las trabajadoras embarazadas<sup>46</sup> o los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o con empresas de trabajo temporal<sup>47</sup>. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con los trabajadores desplazados y no existe, hoy en día, una Directiva específica para ellos en el ámbito de la PRL.

De esta manera, al no mencionárseles de manera específica en la Directiva marco ni tampoco en la LPRL, y al no existir una Directiva específica dirigida a mejorar la seguridad y de la salud en el trabajo de los trabajadores desplazados, resulta más complicado determinar si, desde el punto de vista técnico-jurídico, los trabajadores desplazados pueden ser calificados como un colectivo específico a efectos de PRL, a pesar de los riesgos específicos que deben afrontar en estas situaciones y la necesidad de una tutela diferenciada, como se ha puesto de manifiesto en el capítulo precedente.

La propia adopción de una Directiva específica que regula la situación de los trabajadores que se desplazan de manera temporal a otro país de la UE para prestar servicios pone de manifiesto que se trata de un colectivo específico, que se diferencia del resto de trabajadores que se encuentran en una situación estándar u ordinaria, esto es, que prestan servicios en el mismo país en el que fueron contratados. Si bien el hecho de que exista una Directiva sobre trabajadores desplazados que contiene

---

<sup>46</sup> Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al artículo 16.1 de la Directiva 89/391/CEE).

<sup>47</sup> Directiva 91/383/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1991, por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal.

medidas sobre seguridad y salud en el trabajo pudiera ser un indicio para calificarlos como colectivo específico también a estos efectos, en realidad, esto no bastaría para determinar si son un colectivo especial desde el punto de vista de la normativa de seguridad y salud en el trabajo.

La calificación de los trabajadores desplazados como un colectivo especial, a efectos de PRL, podría articularse por dos vías:

- a. En primer lugar, es necesario analizar si sería posible considerarlos trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales. En consecuencia, habrá que analizar el concepto de trabajadores especialmente sensibles regulado en la Directiva 89/391/CEE y en el artículo 25 LPRL, para posteriormente decidir si los trabajadores desplazados cumplen los requisitos necesarios para entrar a formar parte de esta categoría.
- b. En segundo lugar, aún si se decide que los trabajadores desplazados no son trabajadores sensibles a efectos de PRL, habrá que analizar si constituyen igualmente un colectivo merecedor de una tutela específica por parte de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, es decir, si el desplazamiento en sí mismo representa un riesgo laboral susceptible de modificar la forma en la que se aplica la normativa de PRL.

## **2. LOS TRABAJADORES ESPECIALMENTE SENSIBLES A LOS RIESGOS DERIVADOS DEL TRABAJO**

La Directiva 89/391/CEE hace referencia, en su artículo 15 a los “*grupos expuestos a riesgos especialmente sensibles*” que deberán ser protegidos contra los peligros que les afecten de manera específica. Sin embargo, el principal problema que se plantea en relación con esta figura es la ausencia de una definición en la Directiva 89/391/CEE. La única especificación en torno a este concepto que contiene la Directiva se refiere a que, para poder ser considerado trabajador especialmente sensible, es necesario pertenecer a un grupo.

Tal y como ya se ha visto, después de la adopción de la Directiva marco, se han adoptado otras Directivas que han recogido disposiciones específicas para determinadas categorías de trabajadores consideradas especialmente vulnerables a los riesgos laborales, en particular, las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Además, la Comisión Europea también ha especificado que otros colectivos, como, por ejemplo, los discapacitados o los trabajadores temporales, forman parte de los grupos especialmente sensibles a los riesgos (Comisión Europea, 1996).

Con posterioridad, la Comisión ha afirmado que ciertas categorías de trabajadores continúan estando demasiado expuestas a los riesgos profesionales y enumera algunos de los grupos vulnerables que requieren atención específica, entre ellos, los trabajadores de mayor edad, los jóvenes, las mujeres y los trabajadores migrantes, entre otros (Comisión Europea, 2007).

La falta de definición del concepto de trabajadores especialmente sensibles en la Directiva 89/391/CEE propició la necesidad de elaborar un informe, encargado por el Comité de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento, para identificar cuáles son los grupos de trabajadores expuestos en mayor medida a los riesgos derivados del trabajo y entender sus implicaciones. Dicho informe tampoco recogió una definición de trabajadores especialmente sensibles, sino que únicamente señaló una lista de 7 grupos de trabajadores a los que considera particularmente vulnerables a los riesgos derivados del trabajo: mujeres, trabajadores de edad, trabajadores con discapacidad, jóvenes, migrantes, trabajadores temporales, trabajadores poco cualificados (Parlamento Europeo, 2011).

Tal y como puede apreciarse, los trabajadores desplazados no han sido considerados de manera expresa como trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales, ni en las Directivas específicas derivadas de la Directiva 89/391/CEE, ni *a posteriori* en otros documentos elaborados a nivel de la UE. Por este motivo, resulta necesario analizar dicho concepto para decidir si los trabajadores desplazados podrían considerarse incluidos o no en el mismo.

En España, la categoría de trabajadores especialmente sensibles se regula en el artículo 25.1 LPRL, donde se establece lo siguiente:

*“... el empresario garantizará de manera específica la protección de los trabajadores que, por sus propias características personales o estado biológico conocido, incluidos aquellos que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo. A tal fin, deberá tener en cuenta dichos aspectos en las evaluaciones de los riesgos y, en función de éstas, adoptará las medidas preventivas y de protección necesarias. Los trabajadores no serán empleados en aquellos puestos de trabajo en los que, a causa de sus características personales, estado biológico o por su discapacidad física, psíquica o sensorial debidamente reconocida, puedan ellos, los demás trabajadores u otras personas relacionadas con la empresa ponerse en situación de peligro o, en general, cuando se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo”.*

Además, en el artículo 26 LPRL se recogen medidas específicas para las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, y en el artículo 27 LPRL se contemplan otras dirigidas a los menores. Por su parte, el artículo 28 LPRL se refiere a los trabajadores con relaciones de trabajo temporales o de duración determinada, así como a los contratados por empresas de trabajo temporal. Por lo tanto, cabe distinguir dos tipos de circunstancias que determinan la especial sensibilidad a los riesgos laborales: las de *carácter subjetivo*, relacionadas con la persona del trabajador, y las de *carácter objetivo*, en función del modo en que se desarrolla la prestación laboral. Las situaciones de especial sensibilidad de carácter subjetivo serían aquellas reguladas en los artículos 25, 26 y 27 LPRL, mientras que las de carácter objetivo serían las del artículo 28 LPRL (López Ahumada, 2010: 31).

Más allá de los colectivos que menciona de manera expresa, la definición de trabajadores especialmente sensibles que ofrece la LPRL no establece de manera clara quiénes son estos trabajadores, y de ahí la necesidad de realizar una delimitación para poder elaborar, con seguridad jurídica, un concepto de trabajadores especialmente sensibles (Moreno Solana, 2010: 27).

Para examinar el ámbito de aplicación del artículo 25 LPRL, es decir, examinar quiénes son los trabajadores especialmente sensibles, pueden realizarse dos interpretaciones:

- a. De carácter colectivo: considerar que se trata de trabajadores necesariamente incluidos en un grupo o colectivo, con características comunes y bien definidas, por lo que solo podrán ser trabajadores especialmente sensibles los que pertenezcan a un grupo o colectivo predefinido.
- b. De carácter individual: entender que se trata de trabajadores que, sin estar incluidos en un grupo, son especialmente sensibles a los riesgos laborales por sus características personales o individuales.

Al contrario de lo que ocurre en la Directiva 89/391/CEE, en España, la LPRL no se refiere a los “grupos”. De esta manera, a simple vista pudiera parecer que amplía el número de sujetos que pueden ser considerados especialmente sensibles (Moreno Solana, 2010: 37-38).

No cabe duda de que la LPRL otorga protección a los colectivos que menciona de manera expresa en su articulado (en los artículos 25 y siguientes), pero la lista de sujetos colectivos protegidos en la LPRL no es cerrada, por lo que deja abierta la posibilidad de incluir a otros que también pueden ser particularmente vulnerables a los riesgos y, por lo tanto, sean merecedores de una protección específica (Moreno Solana, 2010: 40).

La LPRL también incluye en la categoría de trabajadores especialmente sensibles a todos aquellos que, por sus características personales o individuales, presenten una sensibilidad especial a los riesgos derivados del trabajo, con independencia de su pertenencia a un grupo predeterminado. En consecuencia, puede concluirse que, en España, la condición de especial sensibilidad a los riesgos derivados del trabajo tiene *carácter individual y no colectivo*. La doctrina ha considerado que el artículo 25 LPRL es un “cajón de sastre”, ya que contempla un supuesto genérico y de aplicación expansiva (Moreno Solana, 2010: 40). Otros autores lo han calificado como norma subsidiaria y “escoba”, pues permite proteger a grupos no previstos en otras normas, pero que están expuestos a riesgos específicos (Cabeza Pereiro, Lousada Arochena, 1998: 143).

En relación con los supuestos de especial sensibilidad de carácter subjetivo, el artículo 25 LPRL se refiere a las “*características personales*” y al “*estado biológico conocido*”. Respecto de las primeras, pueden ser calificadas como un concepto de amplio alcance, en el que, por ejemplo, pueden incluirse las situaciones de defectos o dolencias físicas, tales como epilepsia, calambres, vértigos, sordera, vista defectuosa o cualquier otra debilidad o enfermedad de efectos análogos. Además de los aspectos físicos, también cabrían en la noción de “*características personales*” aquellas de carácter psíquico, como, por ejemplo, el temperamento, el comportamiento o el estado de ánimo del trabajador, que lo hagan especialmente sensible a los riesgos laborales. En consecuencia, quedarían incluidos en el concepto de trabajadores especialmente sensibles aquellos que lo fueran a los riesgos psicosociales, y no solamente a los físicos (Cos Egea, 2010: 3). El origen del trabajador también entraría en el concepto de “*características personales*” al que se refiere el artículo 25 LPRL. Una parte de la doctrina ha apuntado que los trabajadores inmigrantes, y los extracomunitarios en particular, no tienen la misma escala de valores ni perciben los riesgos laborales de la misma forma que los trabajadores españoles, tendiendo a anteponer la continuidad en el empleo y la obtención de mayores ingresos a su seguridad y su salud. A estos factores de riesgo, se deben añadir los derivados del desconocimiento del idioma. Además, están expuestos en mayor medida a los riesgos psicosociales (Palomo Balda, 2006: 294).

Al igual que las “*características personales*”, el “*estado biológico*” del trabajador también tiene que interpretarse en sentido amplio, y comprendería cualquier enfermedad o síntoma de esta, así como cualquier estado fisiológico que padezca el trabajador. Incluyendo esta referencia en el artículo 25 LPRL, queda claro que el legislador no se refiere únicamente al estado de embarazo de la mujer trabajadora, pues este supuesto ya cuenta con protección específica en el artículo 26 LPRL (López Ahumada, 2010: 33).

Resulta muy importante destacar que, tal y como establece el artículo 25 LPRL, para poder ser considerado trabajador especialmente sensible y acceder a las tutelas que derivan de dicha calificación, el empresario tiene que conocer el estado biológico del trabajador o las condiciones personales que dan lugar al nacimiento de la especial sensibilidad. Este conocimiento por parte del empresario puede producirse por distintas vías, tales como los reconocimientos médicos del trabajador o porque el propio trabajador informe al empresario de esta situación (Cos Egea, 2010: 4).

La especial sensibilidad subjetiva se trata de una circunstancia intrínseca que se encuentra en el propio trabajador y no en el puesto de trabajo, o en el trabajo concreto a desarrollar (García Perrote, 1997: 39). De hecho, dicho trabajo podría ser desempeñado en condiciones de normalidad, es decir, sin requerir medidas de adaptación específicas, por otro trabajador que no presentase la condición subjetiva que determina la especial sensibilidad al riesgo. La vulnerabilidad laboral se genera porque determinados riesgos pueden incidir sobre algunos trabajadores, y no por el dato objetivo del trabajo que desarrollan en un puesto concreto de trabajo, que con carácter general afecta por igual a todos los trabajadores. En la mayoría de los grupos especialmente sensibles recogidos de manera expresa en la LPRL (artículos 25, 26 y 27 LPRL), su inclusión obedece a condiciones subjetivas y no al trabajo que realicen (Moreno Solana, 2010: 45).

Los riesgos a los que se refiere la especial sensibilidad no son especiales, sino que se trata de los riesgos generales que derivan de cualquier tipo de trabajo, pero que repercuten de manera especial sobre determinados colectivos más vulnerables (López Ahumada, 2010: 30). Ahora bien, el artículo 28 LPRL (trabajadores temporales o de empresas de trabajo temporal) recoge una excepción a esta regla general, pues, en ese supuesto, la especial sensibilidad no deriva de circunstancias subjetivas del trabajador, sino de la circunstancia objetiva de la temporalidad (López Ahumada, 2010: 26). En este sentido, este autor apunta que, al igual que se ha incluido a los trabajadores temporales, cuya peligrosidad no se debe a circunstancias subjetivas, en la figura de los trabajadores especialmente sensibles, se podría hecho lo mismo con otros sujetos con jornadas de trabajo especiales, como, por ejemplo, los trabajadores nocturnos o a turnos (López Ahumada, 2010: 35).

Además, el trabajo a realizar, es decir, el criterio objetivo, tiene relevancia a la hora de determinar la tutela a la que tendrá que tener acceso el trabajador tanto en los supuestos de especial sensibilidad subjetiva como objetiva. Lo que ocurre es que, en los supuestos de especial sensibilidad subjetiva, dicha valoración deberá hacerse en un momento posterior, pues la consideración como trabajador especialmente sensible no dependerá del trabajo a realizar, sino de la condición intrínseca a la per-

sona. Sin embargo, podrá darse el caso en el que un trabajador especialmente sensible pueda realizar las mismas tareas que sus compañeros sin necesidad de que se pongan en práctica medidas de adaptación específica. En este caso, lo que se pretende con la calificación como trabajador especialmente sensible es el acceso otro tipo de medidas específicas, tales como la evaluación de riesgos y la vigilancia de la salud, que permitan controlar el impacto de los riesgos laborales en la salud del trabajador (Moreno Solana, 2010: 49).

El requisito de la duración de la condición de especial sensibilidad ha sido objeto de debate a nivel doctrinal en España. Algunos autores optaban por considerar que solo podrían entrar en la definición de trabajadores especialmente sensibles aquellos con una condición transitoria, argumentando que si la situación se convierte en previsiblemente definitiva procedería la tramitación de una incapacidad permanente (Agustí Julià, 1999: 163). Sin embargo, de manera más reciente, la doctrina ha opinado que la condición de especial sensibilidad no tiene por qué ser necesariamente transitoria, sino que nada impide que sea permanente (Moreno Solana, 2014: 3). Esta parece ser la opción más adecuada atendiendo a la literalidad de la norma, puesto que en ningún momento se exige que la sensibilidad sea transitoria y, además, resultaría incoherente incluir entre los colectivos especialmente sensibles, por ejemplo, a las personas con discapacidad, condición tendencialmente permanente, y después sostener que la especial tiene que ser transitoria. En este punto, existe una diferencia importante entre los distintos colectivos que la norma menciona como especialmente sensibles, puesto que la duración de la especial sensibilidad en caso de embarazo o lactancia sí que tiene un carácter necesariamente transitorio. En consecuencia, cabe concluir que la duración de la especial sensibilidad no es un requisito determinante a la hora de calificar o no a un trabajador como especialmente sensible a los riesgos laborales.

Por otra parte, no será necesario que las características del trabajador que lo hacen especialmente sensible tengan origen laboral, ya que el artículo 25 LPRL no hace referencia a las enfermedades profesionales o a los accidentes de trabajo y, por lo tanto, su ámbito de aplicación no se limita a estos supuestos, sino que se extiende a la protección de la salud en general (Cos Egea, 2010: 3).

Los riesgos a los que los trabajadores especialmente sensibles están expuestos pueden ser de dos tipos: endógenos y exógenos. Los riesgos endógenos son aquellos inherentes a la persona, a los que los trabajadores especialmente sensibles están expuestos por el mero hecho de pertenecer a un grupo particularmente vulnerable, como, por ejemplo, las mujeres embarazadas por el simple hecho de estar

encinta. Por otra parte, los riesgos exógenos son aquellos a los que los trabajadores especialmente sensibles tienen más probabilidades de estar expuestos en función del tipo de trabajo que generalmente desarrollan, y que pueden llegar a ser un agravante para los riesgos endógenos.

La calificación como trabajadores especialmente sensibles va más allá de una mera cuestión conceptual y condicionará las medidas de PRL aplicables, en particular, en lo que se refiere a la adaptación del puesto de trabajo. En España, el artículo 25 LPRL impone al empresario la obligación de adoptar las medidas preventivas y de protección necesarias para los trabajadores especialmente sensibles. Sin embargo, el artículo no establece cuáles son dichas medidas preventivas, por lo que su aplicación práctica resulta particularmente compleja. Ante esta situación, resulta necesario atender al caso concreto, por lo que la intervención de los tribunales laborales será clave a la hora de suplir la falta de indicaciones de las normas. Esto no quiere decir que el empresario tenga que adoptar medidas de PRL nuevas o diferentes, sino que las tradicionales adquirirán un carácter específico y una mayor intensidad.

### **3. LA INCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS EN EL CONCEPTO DE TRABAJADORES “ESPECIALMENTE SENSIBLES”**

Antes de decidir acerca de la posible inclusión de los trabajadores desplazados en el concepto de trabajadores especialmente sensibles, resulta necesario analizar con detalle el concepto de trabajador desplazado y presentar los diferentes escenarios en los que puede producirse la movilidad geográfica transnacional de trabajadores. Vamos a centrarnos ahora en las definiciones recogidas en la normativa española, puesto que están en línea con las de la Directiva sobre trabajadores desplazados.

En el caso español, el artículo 2 de la Ley 45/1999 señala lo siguiente:

*“... se entenderá por desplazamiento en el marco de una prestación de servicios transnacional, el efectuado a España por las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley durante un período limitado de tiempo en cualquiera de los siguientes supuestos:*

- a. El desplazamiento de un trabajador por cuenta y bajo la dirección de su empresa en ejecución de un contrato celebrado entre la misma y el destinatario de la prestación de servicios, que esté establecido o que ejerza su actividad en España.*
- b. El desplazamiento de un trabajador a un centro de trabajo de la propia empresa o de otra empresa del grupo del que forme parte.*

*A los efectos del párrafo anterior, se entiende por grupo de empresas el formado por una empresa que ejerce el control y las empresas controladas en los términos del artículo 4 de la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.*

- c. El desplazamiento de un trabajador por parte de una empresa de trabajo temporal para su puesta a disposición de una empresa usuaria que esté establecida o que ejerza su actividad en España”.*

*Trabajador desplazado* será, por lo tanto, aquel trabajador, cualquiera que sea su nacionalidad, de las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 45/1999 desplazado a España durante un período limitado de tiempo en el marco de una prestación de servicios transnacional, siempre que exista una relación laboral entre tales empresas y el trabajador durante el período de desplazamiento. También entra en el concepto de trabajador desplazado, a estos efectos, el trabajador de una empresa de trabajo temporal puesto a disposición de una empresa usuaria en el extranjero y desplazado temporalmente por ésta a España en el marco de una prestación de servicios transnacional.

El análisis del marco en el que se produce el desplazamiento resulta de gran importancia a la hora de decidir si los trabajadores desplazados son un colectivo especial a efectos de PRL, pues, por ejemplo, los trabajadores de las ETT's ya son considerados trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales porque existe una Directiva específica en materia de PRL dedicada a la protección de los trabajadores de estas empresas. Además, el artículo 28 LPRL al factor de “temporalidad” lo erige en criterio de determinación de lo que es un trabajador especialmente sensible, con independencia de que exista o no movilidad internacional.

Pues bien, una vez examinado el concepto de trabajadores especialmente sensibles, la noción de trabajador desplazado y el marco en el que se produce el desplazamiento transnacional, resulta necesario analizar las diferentes vías a través de las cuales podría defenderse que los trabajadores desplazados son trabajadores especialmente sensibles:

- a. Inclusión de los trabajadores desplazados en el colectivo de trabajadores temporales o que prestan sus servicios a través de empresas de trabajo temporal.
- b. Inclusión de los trabajadores desplazados en la definición de trabajadores migrantes, identificados como trabajadores especialmente sensibles en el ámbito de la Unión Europea.

- c. Consideración de los trabajadores desplazados como un colectivo diferenciado.
- d. Consideración de los trabajadores desplazados como trabajadores especialmente sensibles de manera individual.

### **3.1. TRABAJADORES TEMPORALES O QUE PRESTAN SUS SERVICIOS A TRAVÉS DE EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL**

Los trabajadores que sean desplazados al extranjero por la empresa de trabajo temporal para la que prestan servicios o aquellos que ya tuviesen un contrato de trabajo temporal en su país de origen, podrían ser considerados trabajadores especialmente sensibles sin ningún problema, puesto que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 91\383\CEE y del artículo 28 LPRL, que los incluyen en el grupo de trabajadores especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo. Además, el informe del Parlamento Europeo establece que los trabajadores temporales forman parte del colectivo de trabajadores particularmente vulnerables a los riesgos laborales por diversos motivos. Ahora bien, solo en estos casos específicos, es decir, cuando intervenga una empresa de trabajo temporal o el trabajador ya tenga un contrato de duración determinada, los trabajadores desplazados podrán incluirse de manera automática en la noción de trabajadores especialmente sensibles por esta vía.

En primer lugar, la razón por la cual los trabajadores temporales forman parte de la categoría de trabajadores especialmente sensibles no depende de sus condiciones personales, culturales o estado biológico previo, sino que deriva de la naturaleza económica y social del tipo de trabajo que realizan. Estos trabajadores están en una situación laboral que es considerada “atípica” respecto al estándar del contrato indefinido y a tiempo completo. Todas las estadísticas y las encuestas muestran una estrecha correlación entre precariedad y morbilidad profesional. La temporalidad y la escasa antigüedad en el puesto de trabajo son factores que –de manera comprobada- influyen negativamente en la salud en el trabajo. En general, tienen unas condiciones de trabajo más precarias que los trabajadores permanentes y algunos estudios han acreditado que tienen mayores probabilidades de sufrir accidentes de trabajo o de padecer enfermedades profesionales, aunque estas cifras se contienen en lo que respecta al trabajo temporal canalizado por ETT’s.

Todas las estadísticas y las encuestas muestran una estrecha correlación entre precariedad y morbilidad profesional. La temporalidad, exceso de rotación o turnicidad y la escasa antigüedad en el puesto de trabajo son factores que –de manera comprobada- influyen negativamente en la salud en el trabajo (Comisión Europea, 2002: 7).

Los motivos que explicarían estos hechos serían, entre otros, un desconocimiento del oficio y del lugar de trabajo, su inexperiencia, una insuficiente acogida en la empresa, la ausencia de cualificación o los cambios frecuentes de puesto de trabajo. El fenómeno español es paradigmático al respecto [vid. Aumuedo-Dorantes, 2002: 262 y ss.; Pita Yáñez, Domínguez Manzano, 1998: 37-59, Guadalupe, 2003: 339 y ss.]. En concreto, en España, el porcentaje de accidentes de trabajo entre los trabajadores temporales es más del doble que el de los trabajadores con contrato de trabajo indefinido. Además, tienen menos probabilidades de acceder a la formación en materia de PRL y de sindicalizarse, motivo por el cual sus posibilidades de participar en la actividad preventiva de la empresa también son menores (Parlamento Europeo, 2011, p. 92).

El artículo 28 LPRL dispone específicamente lo siguiente:

*“... los trabajadores con relaciones de trabajo temporales o de duración determinada, así como los contratados por empresas de trabajo temporal, deberán disfrutar del mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud que los restantes trabajadores de la empresa en la que prestan sus servicios”.*

Ese principio debe aplicarse también a los trabajadores de empresas de trabajo temporal desplazados al territorio de otro Estado miembro. Además, otra disposición que resulta de particular interés en el caso de que el desplazamiento se produzca al extranjero la encontramos en el artículo 28.2 LPRL, que prescribe lo siguiente:

*“...el empresario adoptará las medidas necesarias para garantizar que, con carácter previo al inicio de su actividad, los trabajadores a que se refiere el apartado anterior reciban información acerca de los riesgos a los que vayan a estar expuestos, en particular en lo relativo a la necesidad de cualificaciones o aptitudes profesionales determinadas, la exigencia de controles médicos especiales o la existencia de riesgos específicos del puesto de trabajo a cubrir, así como sobre las medidas de protección y prevención frente a los mismos”.*

Al mismo tiempo, el hecho de que el trabajador temporal, o contratado por una empresa de trabajo temporal, se desplace a otro Estado, genera la situación de que dichos trabajadores también entren en el ámbito de aplicación de la Directiva 2018/957 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. De hecho, tanto la Directiva 2018/957 como la Ley española sobre el desplazamiento de trabajadores contienen disposiciones específicas

para estos casos. En consecuencia, lo que hay que analizar es si estos trabajadores podrían ser especialmente sensibles, además de por tener una relación laboral de carácter temporal o con una empresa de trabajo temporal, también por prestar sus servicios en otro Estado de la UE. En particular, se entiende que, a los riesgos específicos derivados del carácter temporal de la prestación de servicios, se añadirán los relacionados con el desplazamiento en el extranjero, por lo que la inclusión en el concepto de trabajador especialmente sensible únicamente por la vía de la Directiva 91\383\CEE y del artículo 28 LPRL no sería suficiente.

### **3.2. TRABAJADORES MIGRANTES**

Los trabajadores migrantes han sido identificados como trabajadores especialmente sensibles en el ámbito de la UE. En concreto, pese a no existir una Directiva en materia de seguridad y salud en el trabajo dirigida en exclusiva a los trabajadores migrantes, la Comisión Europea, en su Comunicación al Parlamento de 2007, señaló que, junto a otros trabajadores, los migrantes siguen estando demasiado expuestos a los riesgos laborales. Además, el Parlamento, en su informe de 2011 también sostiene que son uno de los grupos especialmente vulnerables a los riesgos laborales. Un trabajador migrante es que aquel que trabaja en un Estado del que no es originario. Los trabajadores migrantes pueden proceder tanto de otros países de la UE como de fuera de ella. En este caso, a los efectos que aquí interesan, nos centraremos en los trabajadores de un Estado miembro de la UE que prestan sus servicios en otro de ellos.

En relación con la PRL, los estudios en la materia demuestran que los trabajadores migrantes son más propensos a sufrir accidentes de trabajo graves respecto a los trabajadores nativos. Esto se debe, en parte, a que en muchas ocasiones los trabajadores migrantes llegan al país de destino para cubrir aquellos trabajos que los nativos no quieren desempeñar por ser particularmente precarios. De hecho, muchos trabajadores migrantes se concentran en ciertas ocupaciones en las que existe una exposición mayor a los riesgos laborales, como, por ejemplo, la agricultura o la construcción (Schenker, 2010: 3). Además, los trabajadores migrantes también tienen más posibilidades de tener contratos temporales o de participar en las formas de empleo atípicas, por lo que estarán expuestos a un doble grado de vulnerabilidad.

Los trabajadores migrantes son más vulnerables a los riesgos laborales por tres motivos principales: por los factores relacionados con la migración y con las modalidades de contratación, por las condiciones socioeconómicas en el país de origen y las características de los trabajadores migrantes, y por las características

del empleo que va a desempeñar en el país de destino (Sargeant, Tucker, 2009: 2 y ss.). Pasamos a desglosar estos factores:

- En primer lugar, el estado en el que se encuentre el migrante en el país de destino, esto es, en situación regular o irregular, va a condicionar su situación de vulnerabilidad a los riesgos laborales, puesto que los trabajadores en situación irregular serán más vulnerables a los mismos. Las modalidades de contratación también pueden influir en la propensión de los trabajadores migrantes a ejercer sus derechos.
- En segundo lugar, las condiciones socioeconómicas del país de origen, los niveles de educación y las competencias de los trabajadores migrantes también van a influir de manera muy importante en su situación de vulnerabilidad en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Las malas condiciones socioeconómicas y los bajos niveles de educación van a hacer que los trabajadores migrantes estén más dispuestos a aceptar condiciones de trabajo poco favorables y, en consecuencia, que sean más vulnerables a los riesgos laborales en comparación con otros.
- Por último, las condiciones del país de destino también juegan un papel fundamental de cara a la inclusión de los trabajadores migrantes en el colectivo de trabajadores especialmente sensibles. En concreto, las características del empleo y del sector en el que el trabajador migrante va a prestar sus servicios, así como el acceso a la sindicalización, a la protección social y los problemas relacionados con la exclusión y el aislamiento social.

Además, las barreras lingüísticas y culturales pueden limitar el acceso a los instrumentos de protección de riesgos laborales. De hecho, una de las principales características que diferencian a los trabajadores migrantes de los nativos de un país desde el punto de vista de la PRL son las cuestiones culturales, el idioma, las tradiciones y valores. En particular, el idioma es la principal barrera. En la medida en la que los trabajadores migrantes no sean capaces de leer o entender el idioma del país de destino en el que están prestando sus servicios, no estarán en las condiciones de respetar las normas de PRL vigentes en el lugar de trabajo, puesto que no las entenderán, y, de esta manera, estarán más expuestos a los riesgos laborales. Los problemas de comunicación también representan una barrera de cara a la formación en materia de PRL. De hecho, los estudios en la materia ponen de manifiesto que las probabilidades de que el trabajador migrante sufra accidentes disminuyen a medida que su tiempo de residencia en el país de destino aumenta. Por lo tanto, el aprendizaje del idioma y el acostumbrarse a la cultura del país de destino disminuye el riesgo de sufrir accidentes.

El artículo 11 del Convenio n. 97 de la OIT sobre los trabajadores migrantes, adoptado en el año 1949, definía al trabajador migrante como aquel que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta. En el concepto tradicional de migración laboral, el movimiento de población obedecía a la búsqueda de empleo o a la respuesta a una oferta previa de puesto de trabajo. De esta manera, el traslado transnacional no tenía su origen en el contexto laboral, sino que el trabajador se desplazaba precisamente para buscar un empleo (Fernández-Costales Muñiz, 2018: 25 y ss.). Tradicionalmente, los trabajadores migrantes abandonaban por completo su país de origen y se desplazan a otro de manera previsiblemente permanente para residir y trabajar en el mismo.

Con la elaboración del Convenio n. 143 sobre los trabajadores migrantes, adoptado por la OIT en el año 1975, se reconoce la existencia de un nuevo fenómeno y su artículo 11 amplía la definición de trabajador migrante, señalando que dicha expresión también incluye a “las personas empleadas en organizaciones o empresas que operan dentro del territorio de un país que han sido admitidas temporalmente en dicho país, a solicitud de sus empleadores, para cumplir trabajos o funciones específicos por un período definido o limitado de tiempo y que están obligadas a abandonar el país al término de sus trabajos o funciones”. En este caso, la movilidad laboral sería una vicisitud de la relación de trabajo preexistente que el trabajador tiene con un empresario en su estado de origen y no se produce por su propia voluntad, que era lo que ocurría en la migración tradicional, sino para cumplir la orden del empresario. Se trataría de una variante de la movilidad geográfica tradicional que se producía dentro un mismo Estado (y que daba origen a desplazamientos o migraciones “internas”), que este caso tendría carácter internacional. De esta manera, el desplazamiento transnacional para prestar servicios en otro Estado de la UE es una movilidad “*en el empleo*”, y no “por el empleo”, como apuntaba el Convenio de la OIT n. 96 (Fernández-Costales Muñiz, 2018: 25 y ss).

En la actualidad, la migración tradicional convive con otra diferente, es decir, el desplazamiento transnacional de trabajadores entre Estados miembros de la UE, que es una concreción del supuesto previsto por la OIT y que deriva de la libre circulación existente en el ámbito de la UE (Luz Vega, 2010, p. 96), así como de la libertad económica de libre prestación de servicios. En estos casos, el trabajador prestará de manera temporal sus servicios en otro Estado miembro, con la intención de volver a su país de origen una vez finalizadas las actividades para las que se desplazó. En principio, y al contrario de lo que ocurre en la migración clásica, el trabajador no tiene intención de desplazar de manera permanente su residencia al Estado en el que presta los servicios.

Lo cierto es que surge el problema de delimitar hasta cuánto tiempo puede considerarse que estamos ante una situación de desplazamiento temporal o de una situación definitiva (de traslado del trabajador) que ya encajaría en la noción tradicional de trabajador migrante (“en el trabajo”).

En cuanto trabajadores que prestan sus servicios en un país distinto al de su origen, y siguiendo la definición de trabajador migrante que aporta la OIT en el artículo 11 del Convenio 143, no cabe duda de que los trabajadores desplazados son también trabajadores migrantes.

El informe del proyecto POOSH<sup>48</sup>, que analiza los aspectos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios, considera de manera expresa a los trabajadores desplazados como una tipología particular de trabajadores migrantes (*posted migrant workers*) (Danaj, Zólyomi, 2018: 26 y 45). De esta manera, los trabajadores desplazados podrían quedar incluidos en el concepto de trabajadores especialmente sensibles por esta vía, es decir, por su inclusión en la categoría de trabajadores migrantes, que sí con considerados un grupo de trabajadores especialmente sensibles a efectos de prevención de riesgos laborales.

Ahora bien, en realidad, existen dos circunstancias muy importantes que diferencian al trabajador desplazado de los otros tipos de trabajadores migrantes: su movilidad transfronteriza tiene carácter temporal y el trabajador desplazado mantiene un vínculo contractual con el empresario situado en su Estado de origen. Estas circunstancias hacen que, en realidad, el desplazamiento transnacional de trabajadores constituya un nuevo tipo de migración laboral, pues se crean situaciones particulares que pueden dar lugar al nacimiento de nuevos escenarios de vulnerabilidad, que vienen a añadirse a aquellos que ya padecen los trabajadores migrantes tradicionales.

### **3.3. LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS COMO COLECTIVO DIFERENCIADO**

No cabe duda de que los trabajadores temporales, o que prestan servicios en empresas de trabajo temporal, así como los trabajadores migrantes, conforman grupos bien diferenciados y, desde este punto de vista, no se plantean problemas de cara a su consideración como trabajadores especialmente sensibles. Sin embargo,

---

<sup>48</sup> POOSH - *Occupational Safety and Health of Posted Workers: Depicting the existing and future challenges in assuring decent working conditions and wellbeing of workers in hazardous sectors* (Project number VS/2016/0224; 2017 – 2018).

los trabajadores desplazados no siempre quedarán incluidos en el grupo de los trabajadores de trabajadores temporales, o de empresas de trabajo temporal, porque pueden ser trabajadores indefinidos en su país de origen y tener un contrato de trabajo con un empresario individual y no con una empresa de trabajo temporal. Tampoco encajarán perfectamente en el concepto de trabajadores migrantes más tradicional debido a las razones ya expuestas.

En línea con la Directiva 89/391/CEE, solamente los trabajadores que formen parte de un grupo expuesto de manera particular a los riesgos laborales podrían ser considerados trabajadores especialmente sensibles. En estos casos, sería la pertenencia a un grupo lo que determinaría la calificación como trabajador especialmente sensible y el posterior acceso a las respectivas tutelas. Para poder declarar la existencia de un grupo o colectivo, es necesario que los sujetos que lo conforman compartan características comunes bien definidas. Por lo tanto, la cuestión que se plantea es si los trabajadores desplazados tienen una serie de características comunes que determinan que puedan ser considerados como un grupo a efectos del artículo 15 de la Directiva 89/391/CEE.

En principio, ni la Directiva ni la LPRL recogen una lista cerrada de cuáles son los grupos que tienen que ser considerados especialmente sensibles a los riesgos laborales, por lo que nada impediría que los trabajadores desplazados pudiesen constituir un grupo nuevo de trabajadores especialmente sensibles a efectos de PRL. La calificación de los trabajadores desplazados como colectivo especial o grupo a efectos de PRL podría articularse por diferentes vías.

En primer lugar, la existencia de una Directiva específica sobre trabajadores desplazados que regula distintos aspectos de dicha relación laboral, entre ellos la legislación aplicable, podría servir para justificar que los trabajadores desplazados constituyen un colectivo diferenciado con unas características propias que hacen necesaria la adopción de una regulación ad hoc en el ámbito de la PRL. Dicha Directiva contiene disposiciones sobre la PRL. Pese a que el trabajador desplazado mantiene un vínculo contractual con la empresa situada en el país de origen (*lex contractu*), mientras se encuentra prestando servicios en otro Estado miembro de la UE, la normativa en materia de PRL que resultará aplicable no será la del Estado de origen, sino la del país de destino (*lex loci laboris temporalis*). Así lo establece el artículo 3 de la Directiva 2018, que señala que, independientemente de la legislación aplicable a la relación laboral, el Estado miembro en el que los trabajadores desplazados desempeñen el trabajo tiene que garantizarles las condiciones de trabajo previstas por la legislación laboral de su país en determinadas materias, entre las que

se encuentra la PRL. En estos casos, la *lex contractu* cede temporalmente ante la *lex loci laboris temporalis*. Sin embargo, esta regla general tiene una excepción importante, esto es, la aplicación de la legislación del Estado de destino cede ante una legislación de origen más favorable o más protectora en materia preventiva (Quintero Lima, 2012: 190). Esto tiene particular relevancia desde el punto de vista de la normativa de la PRL, puesto que se aplicaría en el país de destino una legislación que no está vigente en el mismo, con todos los problemas que ello puede plantear incluso en relación con los medios materiales necesarios para que dicha normativa resulte efectivamente aplicable. En principio, el hecho de que el trabajador preste servicios en un Estado diferente de aquel en el que firmó su contrato de trabajo, siempre y cuando se trate de un Estado que forme parte de la UE, no debería plantear demasiados problemas desde este punto de vista, puesto que las instituciones comunitarias han llevado a cabo una acción destinada a homogeneizar lo máximo posible la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo vigente en los diferentes Estados (Quintero Lima, 2012, p. 190). De ahí que la Directiva 89/391/CEE se conozca como la Directiva marco en materia de seguridad y salud en el trabajo.

La aplicación de estas reglas específicas en materia de seguridad y salud en el trabajo podría servir para argumentar que los trabajadores desplazados son un colectivo especial a efectos de PRL. En consecuencia, los trabajadores desplazados podrían constituir un colectivo especial en función de la normativa específica a la que están sometidos. Los trabajadores desplazados tendrían una importante característica en común, que los diferenciaría del resto de trabajadores que no se desplazan y que estarán sometidos a la legislación de PRL del país en el firmaron el contrato, esto es, para ellos, la legislación del país de origen actúa como norma mínima y se aplicará solo cuando los estándares en materia de PRL del país de destino sean inferiores.

Además, la Resolución del Consejo de 25 de junio de 2007 sobre una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012) instó a los Estados miembros a que “presten especial atención a las nuevas tendencias del empleo, como el aumento del trabajo por cuenta propia, la externalización, la subcontratación, los trabajadores migrantes y los trabajadores desplazados”. De esta manera, debe entenderse que el Consejo considera el desplazamiento de trabajadores como una situación que debe de ser tenida en cuenta de manera específica por parte de los Estados miembros desde el punto de vista de su protección en materia de salud y seguridad laboral (Camas Roda, Martínez Aso, 2009: 108).

En segundo lugar, los trabajadores desplazados también podrían ser un colectivo especial en función de la modificación que experimentan en sus condiciones de trabajo, esto es, porque prestan servicios de manera temporal en un país diverso de aquel en el que firmaron el contrato de trabajo, y en el que tienen fijada su residencia. En consecuencia, podrían estar expuestos a riesgos laborales nuevos y diferentes respecto a aquellos a los que lo estaban en su país de origen.

El carácter temporal del desplazamiento determina que estemos ante un supuesto de movilidad geográfica internacional y no ante un traslado definitivo del trabajador. Si bien, por un lado, pudiera parecer que dicha movilidad temporal plantea problemas jurídicos menores, precisamente porque la duración de la modificación de las condiciones de trabajo relativas al lugar de trabajo no será definitiva y, por lo tanto, no implicará un cambio de residencia, se plantean, a su vez, otros problemas relacionados precisamente con la duración limitada en el tiempo de la movilidad. En este sentido, será necesario determinar el régimen preventivo aplicable tanto antes, como durante y también después del desplazamiento (Quintero Lima, 2010: 182).

La temporalidad del desplazamiento provoca que, por un lado, los trabajadores desplazados compartan características que podrían permitir equipararlos a los trabajadores temporales o de empresas de trabajo temporal, pero, por otro lado, el simple hecho de que el desplazamiento sea de duración limitada en el tiempo, los diferencia de los trabajadores migrantes, con los que, en cambio, comparten otras muchas características que veremos a continuación.

En relación con los trabajadores temporales o de empresas de trabajo temporal, los trabajadores desplazados podrían estar expuestos a riesgos similares en la medida en que su prestación de servicios en otro Estado de la UE tiene naturaleza temporal, con independencia de que su contrato en el país de origen tenga carácter indefinido. Así, a pesar de que la relación laboral no tenga duración limitada, sí la tendrá su permanencia en otro Estado, por lo que, durante el tiempo que permanecerá en dicho Estado, podrá estar expuesto a riesgos similares a los de los trabajadores temporales.

En los casos de los trabajadores desplazados, y al contrario de lo que ocurre con los trabajadores temporales, no existiría un desconocimiento del oficio, pero sí del nuevo lugar de trabajo donde el trabajador tiene que prestar sus servicios. Además, las bajas probabilidades que tienen los trabajadores temporales de acceder a la formación en materia de PRL, se agravan todavía más en el caso de los trabajadores desplazados porque tendrán que hacer frente a una barrera adicional a la hora de acceder a la formación, esto es, el desconocimiento del idioma.

El hecho de que la prestación de servicios se realice en otro Estado de la UE determina que los trabajadores desplazados constituyan una tipología específica de trabajadores migrantes y, por eso, es fundamental analizar los riesgos a los que están expuestos los trabajadores migrantes para ver cuáles de ellos se refieren también a los trabajadores desplazados. En particular, el problema del desconocimiento del idioma puede afectarles incluso en mayor medida. Los estudios en la materia ponen de manifiesto que el transcurso de periodos prolongados de tiempo en un país facilita el aprendizaje del idioma y el proceso de adaptación a la cultura de ese país, y, en consecuencia, la reducción de la exposición a los riesgos laborales. Sin embargo, en el caso de los trabajadores desplazados, esto no ocurrirá, puesto que su estancia en el país extranjero será normalmente breve, por lo que, cuando este proceso de adaptación y de aprendizaje del idioma empiece a producirse, llegará la hora de volver al país de origen.

En este sentido, puede decirse que, en el caso de los trabajadores desplazados, los riesgos laborales similares a los que también pueden estar expuestos los trabajadores temporales o los trabajadores migrantes llegan incluso a agravarse. Además, los trabajadores desplazados también son particularmente vulnerables por una serie de motivos específicos que les afectan y que han sido identificados en el marco del proyecto europeo POOSH. Dichos motivos pueden agruparse en ocho grandes grupos: empleo y condiciones contractuales, salarios y Seguridad Social, condiciones de trabajo, asistencia sanitaria, alojamiento, barreras idiomáticas, barreras culturales, aislamiento social. En particular, en muchas ocasiones, los trabajadores desplazados no están suficientemente informados acerca de su situación contractual y de sus derechos y obligaciones por el hecho de ser trabajadores desplazados. En general, no cuentan con mucha información sobre la normativa de PRL aplicable en el país de destino y, a veces, ni siquiera acerca del trabajo concreto que tienen que desarrollar. La diferencia salarial entre el Estado de origen y el de destino es la razón que lleva a los trabajadores a aceptar el desplazamiento. En este sentido, el hecho de percibir un salario mayor respecto al que recibirían en su país de origen lleva a los trabajadores a aceptar peores condiciones de trabajo y a no respetar las normas en materia de PRL, con todos los problemas que ello conlleva respecto a la mayor exposición a los riesgos laborales (Danaj, Zólyomi, 2018: 37 y ss.).

Tal y como puede apreciarse, los trabajadores desplazados comparten ciertas características con los trabajadores temporales o de empresas de trabajo temporal y con los trabajadores migrantes, que podría permitir, en ciertas ocasiones, equipararlos a ellos, pero también tienen muchos otros rasgos específicos que los diferencian de los mismos. En consecuencia y, por todas las razones anteriormente expuestas,

cabría apuntar que los trabajadores desplazados son un colectivo especial, tanto desde el punto de vista jurídico en general, como a efectos de PRL, y que, por lo tanto, tendrían derecho a una tutela en materia de seguridad y salud en el trabajo específica, que tuviese en cuenta la situación particular a la que están expuestos.

Ahora bien, a pesar de que se considera que, en términos generales, los trabajadores desplazados pueden ser considerados un colectivo especial y que muchos de ellos compartirán características entre sí (necesariamente tendrán su lugar de trabajo en otro Estado miembro de la UE de manera temporal), también pueden existir importantes diferencias entre ellos. Dichas diferencias pueden derivar tanto de sus circunstancias personales como del trabajo que tengan que desarrollar, circunstancia que va a influir en su exposición a los riesgos laborales, por lo que también hay que tener en cuenta que la consideración de los trabajadores desplazados como un colectivo de trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales en general, podría dar lugar a algunos problemas en la práctica. En esta línea, y teniendo en cuenta los problemas que pueden plantearse, una parte de la doctrina sostiene que, desde un punto de vista general, el colectivo de los trabajadores desplazados temporalmente no es, indubitadamente, especialmente sensible en general, como categoría. El desplazamiento temporal no haría al trabajador desplazado, en abstracto y a priori más sensible a los riesgos laborales en los términos exigidos por el artículo 25 LPRL (Quintero Lima, 2010: 193 y ss.). Según esta teoría, el trabajador desplazado no constituye una nueva categoría de trabajador sensible per se. Si bien los trabajadores desplazados serían un colectivo en general, no siempre lo serían a efectos de PRL, es decir, el mero hecho de ser un trabajador desplazado no daría lugar al reconocimiento de la condición de especial vulnerabilidad a los riesgos laborales de manera automática. Esto no impediría que un concreto trabajador desplazado sí que pueda ser especialmente sensible a los riesgos laborales durante el desplazamiento atendiendo a sus circunstancias personales.

En realidad, el considerar que los trabajadores desplazados constituyan un grupo diferenciado tampoco es esencial a la hora de incluirlos en la categoría de trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales, puesto que, en España, la especial sensibilidad también puede tener carácter individual. Pasaríamos así a la cuarta y última vía para sostener que los trabajadores desplazados pueden incluirse en el concepto de trabajadores especialmente sensibles, esto es, considerar que la especial sensibilidad tiene carácter individual y que los trabajadores desplazados pueden ser especialmente sensibles a los riesgos laborales en función de sus condiciones personales.

### **3.4. LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS COMO TRABAJADORES ESPECIALMENTE SENSIBLES DE MANERA INDIVIDUAL**

En general, es necesario tener en cuenta que un trabajador es especialmente sensible a los riesgos laborales en función de sus propias características personales, y de su interacción con la actividad laboral, y no debido a la propia actividad laboral, salvo en el caso del artículo 28 LPRL.

Ahora bien, el concepto de “*características personales*” ha de interpretarse en sentido amplio, por lo que se entiende que no solo comprende circunstancias de carácter físico, sino que también quedan incluidas las de otro tipo, en este caso, las derivadas del desplazamiento transnacional.

Una parte de la doctrina apunta que el desplazamiento por sí mismo no afectaría a un sujeto de un modo tan relevante como para considerar que dicho desplazamiento es una causa general de especial sensibilidad. Lo crucial para considerar que los trabajadores desplazados son especialmente sensibles a los riesgos laborales no puede ser el hecho del desplazamiento en sí mismo considerado, puesto que, generalmente, la especial sensibilidad deriva de las circunstancias del trabajador y no de los hechos. Estas características personales deberían de estar relacionadas con algún rasgo físico, psíquico o sensorial de los mismos que lo hacen especialmente sensible a los riesgos laborales de su puesto de trabajo. En este sentido, la especial sensibilidad no es una característica que el trabajador posea en abstracto, sino respecto a riesgo concreto (Quintero Lima, 2010: 193).

Sin embargo, la misma autora sostiene que, por otra parte, se puede entender que el desplazamiento, ligado a las condiciones personales del trabajador, esto es, no el desplazamiento en sí mismo sino debido a los efectos que causa en la persona, sí puede hacerle especialmente sensible a los riesgos derivados del desplazamiento. En concreto, existen determinadas características personales del trabajador, como la edad o la formación general previa y, a los efectos que aquí interesan, sobre todo la nacionalidad, que colocan al trabajador desplazado en una situación más vulnerable respecto a los riesgos derivados del trabajo. Este tipo de características son igualmente relevantes a efectos de PRL y podrían ser equiparadas a las condiciones físicas, psíquicas o sensoriales que, generalmente, son las que generan una especial sensibilidad a los riesgos. En la medida en la que el trabajador desplazado es un trabajador migrante en el país de destino, cuenta con unas características particulares que pueden hacerlo especialmente sensible a los riesgos laborales por sus propias circunstancias individuales, aun cuando se considere que los trabajadores

desplazados no conforman un grupo diferenciado. Por ejemplo, el desconocimiento del idioma del Estado de destino impide a los trabajadores desplazados entender las instrucciones de seguridad y salud en el trabajo.

De esta manera, la potencialidad expansiva del carácter individual de la especial sensibilidad permitiría incluir al trabajador que se desplaza a otro Estado de la UE para prestar sus servicios en el concepto de trabajador especialmente sensible. El origen del trabajador y su nacionalidad forman parte de las características personales a las que se refiere el artículo 25 LPRL y que implican la necesidad de una protección específica debido a la mayor exposición al riesgo que conllevan.

El perfil profesional es otra de las condiciones personales del trabajador desplazado que podrían contribuir a aumentar su vulnerabilidad frente a los riesgos laborales. Generalmente, los trabajadores desplazados se dividen en dos grupos: trabajadores de baja cualificación y trabajadores altamente cualificados, tanto desde el punto de vista académico como profesional. En esta formación quedarían incluidos aspectos tales como el conocimiento de idiomas, la titulación académica y la experiencia profesional, elementos todos ellos que van a influir en la exposición a los riesgos laborales (Quintero Lima, 2010: 196).

Ahora bien, incluso si se considera que el origen y la nacionalidad no forman parte de las características personales del trabajador desplazado, también podría darse el caso de que un trabajador desplazado concreto sí fuese especialmente sensible a los riesgos laborales si cuenta con características específicas que sí son consideradas de manera pacífica como motivantes de la aparición de una especial sensibilidad, como, por ejemplo, la discapacidad. En este caso, si un trabajador con discapacidad es desplazado al extranjero no cabría duda de que se trata de un trabajador especialmente sensible, no ya por su origen, sino por su situación de discapacidad. En este caso, los riesgos endógenos a los que ya está expuesto el trabajador discapacitado podrían agravarse en función de los riesgos exógenos, esto es, del desplazamiento.

La definición general del artículo 25 LPRL se refiere solo a las características personales o al estado biológico conocido, por lo que los trabajadores desplazados no podrían ser considerados especialmente sensibles a los riesgos laborales de manera objetiva en función del tipo de trabajo que realizan en el país del destino. Según la definición del artículo 25 LPRL, la especial sensibilidad es una circunstancia que se encuentra en el propio del trabajador y no en el tipo de trabajo que realiza, salvo en el caso del artículo 28 LPRL. Ahora bien, tal y como sostiene algún autor, una vez que

se han incluido en la categoría de trabajadores especialmente sensibles a los trabajadores temporales, cuya especial sensibilidad no deriva de circunstancias subjetivas o personales (López Ahumada, 2010: 35), se podría también defender que los trabajadores desplazados sean especialmente sensibles a los riesgos laborales de manera objetiva, por el mero hecho de tener que llevar a cabo un trabajo de duración determinada en otro Estado miembro, y no por el tipo de trabajo concreto a desarrollar.

Los trabajadores desplazados no serán especialmente sensibles en función del tipo de trabajo que tienen que desarrollar en el país de destino, puesto que los riesgos laborales no serán especiales, sino los mismos a los que estarán expuestos el resto de trabajadores originarios del país de destino. Pero su especial sensibilidad deriva precisamente del impacto que el desplazamiento tiene en las características personales del trabajador desplazado, pues lo convierte en un trabajador migrante temporal. Si prestase los servicios en su país de origen, el trabajador desplazado no contaría con las características personales para ser considerado trabajador especialmente sensible. Es, por lo tanto, la interacción entre el desplazamiento y las características personales, y no el mero desplazamiento o el trabajo a desempeñar, los que generan la especial sensibilidad a los riesgos laborales.

Nada impide que la afectación de las características personales del trabajador desplazado lo sea de manera temporal y no permanente, como por ejemplo ocurre en el caso de los trabajadores con discapacidad. La duración de la especial sensibilidad no se considera un factor determinante a la hora de decidir si un trabajador es especialmente sensible a los riesgos laborales o no. Las características personales que dan lugar a la vulnerabilidad se mantendrán durante el tiempo que dure el desplazamiento a otro país, mientras que el trabajador volverá a su estado anterior cuando regrese.

En conclusión, los trabajadores desplazados podrían ser considerados trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales de manera individual en función de sus características personales.

#### **4. TUTELA PREVENTIVA “REFORZADA” DE LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS**

En caso de que se considere que los trabajadores desplazados no forman parte de la categoría de trabajadores especialmente sensibles porque no conforman un grupo diferenciado y porque tampoco cuentan con unas características personales tales para sostener que su vulnerabilidad tiene carácter individual, cabría otra vía residual para ofrecerles una tutela específica en el ámbito de la PRL.

Una parte de la doctrina considera que los trabajadores desplazados no constituyen una nueva categoría de trabajadores especialmente sensibles, pero, aun así, son sujetos que necesitan de una tutela especial desde el punto de vista de la PRL, en concreto, a través de la adaptación de la protección del trabajador desplazado a sus características personales ex artículo 15.1 d) LPRL (Quintero Lima, 2010: 194). El artículo 15 LPRL regula un deber que puede integrar lo que se denominaría principio ergonómico-personalista de la PRL:

*“... adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud”.*

Este artículo recoge un principio general que se aplica a todos los trabajadores y que genera la necesidad de realizar modificaciones en las condiciones de trabajo para adaptarlas a la persona cuando estemos ante riesgos laborales que no superan el nivel estándar. Cuando este estándar se supera, es cuando estaremos ante un supuesto de especial sensibilidad a los riesgos laborales, y la adaptación de las condiciones laborales se realizaría por la vía del artículo 25 LPRL, y no del artículo 15 LPRL. En los casos de trabajadores desplazados, el deber general de adaptación del empresario del artículo 15 LPRL se intensificaría, pero sin llegar a los niveles exigidos por el artículo 25 LPRL cuando estamos ante trabajadores especialmente sensibles.

Para poder otorgar protección a los trabajadores desplazados, lo ideal sería que el desplazamiento se caracterizase como un nuevo riesgo laboral a efectos de PRL que se relacionase con el régimen general de ejecución de la prestación, y no con la prestación laboral en sí misma (Quintero Lima, 2010: 194). El artículo 14 LPRL establece que *“los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo”*. En el caso de los trabajadores desplazados, este derecho general con el que cuentan todos los trabajadores, podría expandirse para los trabajadores desplazados en el marco de una prestación transnacional de servicios, por lo que las obligaciones del empresario se intensificarían. Esta protección reforzada deriva de los elementos intrínsecos al desplazamiento, esto es, en el marco de un desplazamiento transnacional se crean nuevas necesidades preventivas, que traen aparejadas nuevas obligaciones empresariales, puesto que el trabajador desplazado tendrá que desarrollar su actividad laboral en condiciones de trabajo diferentes en términos preventivos a aquellas que tenía en el país de origen (Quintero Lima, 2010: 195).

En estos casos, si bien se considera que el trabajador desplazado no tiene por qué ser automáticamente especialmente sensible a los riesgos en función de las nuevas condiciones de trabajo a las que está expuesto, su novedad plantea una serie de retos desde el punto de vista de la PRL. El desplazamiento transnacional coloca al trabajador en una situación específica que lo diferencia del resto de trabajadores a los que se aplica la normativa de PRL del Estado donde se realiza la prestación de servicios o, excepcionalmente, del Estado de origen del trabajador, y de los trabajadores que no son desplazados. En consecuencia, también por esta vía cabría sostener que los trabajadores desplazados son un colectivo específico desde el punto de vista de la PRL a los que habría que otorgar una protección reforzada.

Sin embargo, una vez que se considera que los trabajadores desplazados son un colectivo merecedor de una tutela específica en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, se considera que sería mejor incluirlos en la categoría que ya existe en la normativa preventiva para otorgar protección específica a determinados sujetos, esto es la categoría de trabajadores *especialmente sensibles*, en lugar de sostener que los deberes generales de protección y de adaptación en materia de PRL deberían intensificarse y reforzarse para adaptarse a la situación específica de los trabajadores desplazados. La consideración de especialmente sensible reforzaría, aún más, la atención específica para la PRL en estas situaciones.

## **V. SISTEMA DE GARANTÍAS DE LA TUTELA PREVENTIVA DE LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS EN LA UNIÓN EUROPEA: UN MECANISMO EN CONSTRUCCIÓN QUE REQUIERE UNA MAYOR COORDINACIÓN**

### **1. LA EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO DEL ESTÁNDAR DE TUTELA EUROPEO Y SUS PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE CONTROL**

En esta última parte del Estudio se realizará una breve descripción de cómo afecta el fenómeno reciente de los desplazamientos de trabajadores, de cualquier clase y alcance, a la prevención de riesgos laborales, para centrarse en los problemas que puede generar el desplazamiento de trabajadores a otros Estados y, más en particular, a los Estado Miembros de la Unión Europea y el Espacio Económico Europeo (UE/EEE) con la aplicación de las actuales regulaciones sobre esta materia.

Esta descripción se acompañará de un desarrollo de las acciones que se han llevado a cabo por las Inspecciones de Trabajo europeas que son miembros del SLIC

(el *Comité Europeo de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo*) desde el año 2010. En particular, las llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo del SLIC sobre control transfronterizo (*Cross-border Enforcement*) que desde el año 2012 preside la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española.

Estas últimas acciones se pueden resumir en una mejora del *sistema IMI (Internal Market Information System)* para el intercambio de información sobre inspecciones que versen sobre seguridad y salud en el trabajo, la elaboración de un *Manual sobre Cooperación Transfronteriza* en el que se describen las acciones legislativas y administrativas de los Estados Miembros para el control de los desplazamientos y, sobre todo, la experiencia piloto recientemente desarrollada por el SLIC -entre los años 2017 y 2018- de cooperación transfronteriza de las Inspecciones de Trabajo en empresas de trabajo temporal.

También se comentarán finalmente las repercusiones que pueden tener sobre la prevención de riesgos los casos más flagrantes de incumplimiento y abuso en los desplazamientos en las llamadas “empresas buzón”<sup>49</sup> así como otros supuestos de movilidad de los trabajadores dentro del ámbito europeo, como la relativa a las operaciones transnacionales de reclutamiento de trabajadores entre los países del Este y el Sur de Europa hacia los países del Norte. El reciente caso de la explotación de trabajadores españoles por ETT’s holandesas puede servir como referencia de este último tipo de situaciones especialmente indeseables.

En este ámbito de los desplazamientos transnacionales afloran problemas específicos que se añaden a los riesgos intrínsecos a cualquier desplazamiento de un país a otro con un ordenamiento jurídico diferente. Estos serían los más elementales:

#### **a. Cambio del marco legal de la PRL**

La ley que se aplica es la del lugar de prestación de servicios, si bien la ley española también se aplica con carácter de norma mínima a los contratos de trabajo celebrados en España cuya prestación se desarrolla en otros Estados (Artículo 1.4 ET).

Las variaciones legislativas que puede haber pueden ser muy importantes de un país a otro y ello dependerá en buena medida del nivel de desarrollo del país al que se es trasladado. En algunos Estados no hay legislación específica sobre accidentes de trabajo y solo se aplican las normas generales de responsabilidad civil.

---

<sup>49</sup> Vid. McGauran, K., *The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue*. ETUC, Bruselas, 2016.

Por lo general, el principio de responsabilidad de la empresa como deudor de seguridad y salud de los trabajadores suele ser aplicable en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos.

#### **b. Distinto régimen de Seguridad Social y asistencia sanitaria**

Salvo que exista convenio bilateral entre España y el país de acogida, se aplican las normas imperativas de seguridad social de este último. En el caso de que no exista un régimen público obligatorio, cabe la posibilidad de formalizar convenios especiales con la seguridad social española para el período de desplazamiento. La atención sanitaria y en particular la que se dispensa en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional no siempre está garantizada y en ese caso la empresa debe establecer los medios necesarios para atender esta eventualidad.

#### **c. Diferentes sistemas de tutela –administrativa y judicial- y autotutela –individual y colectiva-**

También varían las condiciones para ejercer la tutela de los derechos en el país de destino ante los tribunales o la inspección de trabajo conforme a su legislación propia.

En cualquier caso, los trabajadores que se desplacen siempre podrán reclamar ante los tribunales españoles frente a la empresa que los ha desplazado desde España si tiene aquí sede o establecimiento.

#### **d. Barreras culturales y de idioma**

Del mismo modo, puede haber dificultades para el normal desarrollo de la actividad y la recepción de las normas de trabajo y medidas preventivas en el lugar de trabajo si no se garantiza a los trabajadores desplazados su correcto entendimiento.

La empresa está obligada también a garantizar este aspecto que es crucial para la prevención de riesgos laborales poniendo los medios que sean necesarios (*vid. supra*).

## **2. DESPLAZAMIENTOS TRANSNACIONALES Y MECANISMOS DE COOPERACIÓN ENTRE LOS ESTADOS EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO**

Los desplazamientos en el marco de la UE/EEE presentan los mismos problemas para la prevención de riesgos que se han descrito anteriormente, pero con importantes mecanismos de cooperación entre los Estados, que son los que a continuación se van a describir, los cuales contribuyen a minimizar los problemas que generalmente presenta un desplazamiento transnacional.

### **2.1. COINCIDENCIAS Y VARIACIONES EN EL MARCO LEGAL**

La primera ventaja del desplazamiento dentro del marco de la UE/EEE es que las normas legales sobre seguridad y salud en el trabajo están armonizadas por Directivas. El marco legal de la prevención es básicamente similar en todos los Estados y el mismo está marcado por las obligaciones de gestión de la actividad preventiva, en particular la obligación de llevar a cabo una evaluación de todos los riesgos laborales y establecer una planificación de las medidas preventivas que se deben adoptar como resultado de aquella.

La Directiva Marco 89/391 es la que ha marcado las pautas de las obligaciones esenciales de las empresas en todos los ordenamientos. Existen, sin embargo, algunas diferencias importantes entre los países de la UE y su forma de transponer las Directivas que conviene resaltar.

La primera es la relativa a la organización de las actividades preventivas en la empresa y los medios propios y externos que esta debe utilizar. Aunque la propia Directiva Marco estableció, en su artículo 7.3 que el recurso a medios externos debe ser subsidiario a la utilización de medios internos, algunos países, entre ellos España, han elaborado una legislación que permite el uso ilimitado y exclusivo de medios externos hasta el punto de que esta ha sido la opción de hecho preferida por la mayoría de las empresas (INSHT, 2015).

La encuesta ESENER de la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo ha ilustrado con claridad que España es uno de los países en los que más se externaliza la labor preventiva por las empresas, en concreto el segundo en el que más se externaliza la evaluación de riesgos (solo un 13% de empresas españolas la hace

por sus propios medios), solamente superado por Eslovenia<sup>50</sup>. Esto hace que las empresas a las que se desplazan los trabajadores españoles en otros países cuenten con medios preventivos propios en mayor medida que las españolas y el recurso a la contratación de medios externos sea más inusual.

Además, en la práctica, las empresas españolas carecen también del apoyo del servicio de prevención ajeno puesto que éste muy rara vez se desplaza a los centros de la empresa en otros Estados. Algunos servicios de prevención han formalizado convenios o alianzas con servicios de otros Estados, pero esta buena práctica no se encuentra generalizada ni tampoco es exigida explícitamente por las directivas europeas o las legislaciones nacionales de los Estados.

La otra cuestión que también cambia con frecuencia de un Estado a otro es la relacionada con la responsabilidad del empresario principal. Es común a todos los Estados la responsabilidad de las empresas que comparten un mismo lugar de trabajo para adoptar medidas de coordinación y cooperación en la aplicación de medidas preventivas (artículo 6.4 Directiva Marco).

En cambio, la responsabilidad directa o solidaria del empresario principal sobre las condiciones de trabajo de las empresas subcontratistas no está prevista en todos los ordenamientos. La Directiva 2014/67/UE dispuso, en su artículo 12 lo siguiente:

*“... para combatir los abusos y fraudes, los Estados miembros podrán, previa consulta con los interlocutores sociales correspondientes, con arreglo al Derecho o las prácticas nacionales, adoptar medidas adicionales sobre una base no discriminatoria y proporcionada, con objeto de garantizar que, en las cadenas de subcontratación, el trabajador desplazado pueda hacer responsable al contratista del que sea subcontratista directo el empleador o prestador de servicios”.*

Sin embargo, dicha responsabilidad solamente se refiere a “*las cuantías de salario mínimo o a las cotizaciones adeudadas a fondos o instituciones comunes de los interlocutores sociales*” y no a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

La responsabilidad del empresario principal sobre la falta de medidas de seguridad de las empresas subcontratistas varía mucho de un país a otro y esto hace posible que los trabajadores desplazados no se vean tan protegidos en los países en que esta responsabilidad no existe, especialmente cuando el empresario en

---

<sup>50</sup> *Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks [ESENER 2]*, 2014, p. 22.

la relación laboral no es una empresa suficientemente solvente para hacer frente a las indemnizaciones que podrían derivarse de un accidente laboral o de una enfermedad profesional.

En cualquier caso, algunas redes sociales informan sobre el contenido de la legislación preventiva aplicable en cada Estado. Destacan a este respecto la información que puede facilitar la web de la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo o la que se proporciona a través de las organizaciones empresariales y sindicales, aunque en este aspecto todavía cabe realizar mejoras.

## **2.2. COORDINACIÓN DE SISTEMAS EUROPEOS DE SEGURIDAD SOCIAL**

Otra cuestión que afecta a la prevención de riesgos laborales es la relativa a la normativa de aplicación en Seguridad Social. Los trabajadores desplazados conservan su afiliación y cotización de su país de origen durante el desplazamiento, siempre que el mismo no exceda de 24 meses (salvo que hubiera acuerdos entre los Estados implicados que permitieran prorrogar ese período) y que los trabajadores desplazados no reemplacen a otros de la empresa que tuvieran esa misma condición (artículo 12.1 del Reglamento 883/2004).

El mantenimiento de la relación de aseguramiento con la Seguridad Social española también tiene repercusiones importantes en aspectos como: la especial tutela de vigilancia de la salud en puestos con riesgo de contraer enfermedades profesionales, en la atención sanitaria por accidente laboral o enfermedad profesional o en la posible percepción del recargo de prestaciones en caso de accidente laboral en cuya causa mediara una infracción de prevención de riesgos laborales.

La atención sanitaria puede hacerse por las instituciones del país de acogida mediante el uso por los trabajadores de la *Tarjeta Sanitaria Europea* (TSE). Sin embargo, en la práctica real solo se garantiza el uso eficaz de esta tarjeta en situaciones de gravedad y urgencia.

La atención médica por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales tiene una garantía y regulación propia en las normas europeas de los artículos 36, 37 y 40 del Reglamento 883/2004 y los artículos 34, 35 y 38 del Reglamento 987/2009 sobre coordinación de sistema de Seguridad Social.

En la práctica, aunque no haya una norma clara y específica que lo regule, los trabajadores deben solicitar al INSS, por los medios que tengan a su alcance, la remisión del formulario E-123 (que en un futuro, todavía incierto, cambiará de formato y recibirá el nombre de formulario DA1 que ya está en vigor con esta denominación en otros Estados Miembros) para poder obtener la prestación sanitaria de las instituciones similares a las mutuas españolas en otros Estados de la UE/EEE. La página web de la Comisión Europea<sup>51</sup> ilustra a los trabajadores sobre las instituciones a las que pueden dirigirse en el país de acogida para obtener atención sanitaria en los casos de accidente laboral.

Sin embargo, en la práctica, todavía hay muchas empresas, o incluso mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, que desconocen estos procedimientos y por ello sería muy conveniente llevar a cabo una acción general informativa a través de las entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social.

En lo que respecta al recargo de prestaciones, las empresas españolas que desplazan trabajadores siguen sujetas a su posible imposición, siempre y cuando haya hechos constitutivos de la infracción en el país de acogida (Disposición adicional primera, apartado 3, de la Ley 45/1999) que sean el factor causante del siniestro y los mismos estén debidamente acreditados por los órganos administrativos o judiciales del país de acogida de conformidad con su legislación propia.

En estos casos, sin embargo, nunca podría haber responsabilidad solidaria en el recargo por la empresa principal del país de acogida, ya que ésta no se encuentra sujeta a la normativa de Seguridad Social española.

Otro aspecto que preocupa a las Inspecciones de Trabajo europeas en relación a los accidentes de los trabajadores desplazados es su notificación a las autoridades laborales del país de acogida.

Los accidentes de los desplazados se notifican casi siempre a la institución de Seguridad Social o de aseguramiento de accidentes en el país de origen. En cambio, rara vez se hace la comunicación a la autoridad laboral del país de acogida para investigue los hechos causantes del accidente.

---

<sup>51</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=864&langId=es>

Las Directivas de desplazamiento no han incluido este aspecto y la legislación de los Estados varía mucho a este respecto, desde quienes han establecido una obligación legal de comunicar todo tipo de accidentes, se trate o no de trabajadores desplazados, las que solamente incluyen la obligación de comunicar los accidentes graves o mortales (como sería el caso de la actual normativa aún de aplicación en España a la espera de un desarrollo de las disposiciones que introdujo el Real Decreto-ley 9/2017 a este respecto), como incluso los que no han previsto ningún tipo de comunicación de estos accidentes.

En los países en los que se desliga la obligación de comunicar el accidente a las entidades de aseguramiento y las autoridades laborales es muy frecuente la falta parcial de notificación a estas últimas, hasta el punto de que en algunos Estados solo se notifica en torno a un 30% de accidentes. Como es frecuente en varios Estados del Norte de Europa.

Por eso, sería conveniente establecer un sistema único de comunicación de accidentes a ambos tipos de instancia, tal y como actualmente sucede en España, para los trabajadores desplazados a nivel europeo. Aunque esta idea resulta difícil de poner en práctica por la dispersión y naturaleza diversa de las instituciones y compañías de aseguramiento de los accidentes de trabajo en los diversos Estados de la UE/EEE.

Una última cuestión que merece ser tratada respecto a los accidentes de trabajo en los desplazamientos transnacionales es la ocurrida durante la reciente campaña del SLIC. Un trabajador búlgaro desplazado a Francia falleció en un accidente laboral. Al margen de las causas que pudieron motivar el siniestro, la cuestión más controvertida en este caso gira en torno al hecho de que al trabajador todavía no le había sido expedido el documento A1 por la Seguridad Social búlgara, aunque esta emisión puede hacerse después del comienzo de la prestación de servicios en el país de acogida y con efectos retroactivos. La Seguridad Social búlgara, al no tener el trabajador extendido el A1, señala que no reconoce las prestaciones correspondientes al accidente porque, al encontrarse en Francia sin ese documento, el trabajador solamente se encontraba dentro del ámbito de aplicación del Derecho francés por la aplicación del principio *lex loci laboris*. Por su parte, la Seguridad Social francesa señala que el trabajador no estaba afiliado a su sistema y no había cotizado nunca por el mismo y, por lo tanto, tampoco reconoce a sus causahabientes el derecho a una prestación.

En un caso como el indicado hay una situación de clara desprotección para los trabajadores que solo podría afrontarse, al igual que sucede con otros siniestros de parecido carácter, mediante la creación de un “consorcio o fondo de seguridad

social europeo” que cubra las prestaciones de la persona o personas afectadas y entable acciones legales frente a los organismos de la Seguridad Social implicados. Por ahora, los trabajadores que padezcan esta situación de mutuo desistimiento de las instituciones o entidades de aseguramiento competentes están abocados a afrontar un largo y costoso litigio ante los tribunales de ambos Estados. Esto pone de manifiesto otro vacío en la regulación de los desplazamientos transnacionales en el ámbito de la UE/EEE.

### **2.3. EJERCICIO POR LOS TRABAJADORES DESPLAZADOS DE ACCIONES ANTE LOS TRIBUNALES**

En lo que respecta a las acciones que pueden emprender los trabajadores para demandar ante los tribunales los incumplimientos de las empresas en el país de acogida y de conformidad con la legislación vigente en ese país, es conocido que este es un derecho que muy rara vez se ejercita, salvo que se cuente con la ayuda y el apoyo de las organizaciones sindicales de ese Estado y en este caso resulta crucial la existencia de relaciones de cooperación entre organizaciones sindicales de distintos Estados.

Hay algún buen ejemplo de cómo un sindicato de Finlandia (*Sähköalojen ammattiliitto ry*) ha llevado a buen término las reclamaciones de los derechos de trabajadores desplazados polacos, frente a una empresa finlandesa para la que se prestaban los servicios, aunque la legislación polaca prohibiera la cesión de créditos, en la sentencia del TJUE de 12 de febrero de 2015, Asunto C-396/13, por no abonarles los salarios previstos en el convenio colectivo de aplicación general. Una acción coordinada de los sindicatos europeos podría contribuir a la mejora de las condiciones de trabajo de los desplazados.

## **3. COORDINACIÓN DE LAS ACCIONES DE CONTROL Y TUTELA DE LAS INSPECCIONES DE TRABAJO EUROPEAS**

Como ya se ha señalado antes, la situación más habitual en la práctica es que los trabajadores desplazados apenas ejerzan sus derechos de autotutela ante los tribunales del estado de acogida y que, en consecuencia, la única acción de control efectiva se encuentre en manos de las Inspecciones de Trabajo.

Esto es lo que ha motivado la puesta en marcha de mecanismos de cooperación entre las Inspecciones de Trabajo de los Estados, aunque a veces se encuentren en una fase todavía incipiente, embrionaria o que los mismos no funcionen con la

debida eficacia debido a muy diversas razones. Precisamente, para intentar impulsar dicha colaboración y reducir en buena medida los obstáculos que de hecho la impiden, se ha decidido la reciente creación de la *Autoridad Laboral Europea*.

Vamos a describir y analizar a continuación los mecanismos existentes y su aplicación a la prevención de riesgos laborales.

### **3.1. INSTRUMENTOS DE CONTROL DE LOS DESPLAZAMIENTOS**

Las Directivas 96/71/CE y 2014/67/UE, sobre desplazamientos transnacionales, y los Reglamentos 883/04 y 987/09, de Seguridad Social, han regulado mecanismos de comunicación y control de los desplazamientos.

La Directiva 2014/67/UE reguló la posibilidad que de que los Estados impongan a las empresas que se desplazan la obligación de comunicar los desplazamientos antes de comience la prestación de servicios de los trabajadores en el país de acogida. Así ya lo hizo anteriormente la Ley 45/1999 para el caso de los desplazamientos a España y en la actualidad la mayor parte de los Estados ha adoptado una medida similar.

El contenido de estas comunicaciones varía también de un país a otro y en dichas declaraciones apenas se hace mención a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo o la peligrosidad de las actividades que se van a desarrollar. Solamente la legislación española establece obligaciones de este carácter para las empresas desplazadas que trabajen en el sector de la construcción, conforme a la Ley 32/2006, y desarrollen su actividad por un período superior a ocho días. En los demás países, la Inspección de Trabajo carece de información relevante en esta materia.

Precisamente, la Directiva 2014/67/UE se planteó como respuesta a la falta de funcionamiento eficaz de las medidas de vigilancia y supervisión frente al incremento de dichos desplazamientos, contemplando una posibilidad expresa –ya existente en muchos Estados miembros- de que se obligue a las empresas la comunicación de los desplazamientos a las autoridades nacionales de trabajo (en España no se exige cuando el desplazamiento no excede de 8 días, conforme al artículo 5.3 Ley 45/1999). Debería unificarse esta obligación con la relativa a la protección de Seguridad Social (documento A1). Además, en nuestro Derecho interno la presentación de la comunicación de la con posterioridad a su inicio o sin designación de representante de la empresa en España constituye una infracción administrativa grave [artículo 10.2 a) LISOS]; además de que se tipifica como infracción muy grave la ausencia de comunicación de desplazamiento, así como la falsedad o la ocultación de los datos contenidos en la misma [artículo 10.3 LISOS].

Además, en nuestro Derecho interno se establecen obligaciones documentales a disposición en el propio centro de trabajo: contratos, salarios, horario, autorizaciones de trabajo a extracomunitarios. El no tener disponible en España por parte del empleador, durante el desplazamiento, de la documentación relativa al mismo, en los términos legalmente establecidos, constituye una infracción administrativa grave [artículo 10.2 b) LISOS]. Pero lo cierto es que no hay obligaciones de conservación de esta documentación por un tiempo, ni mayores garantías frente a la posible alteración de tal documentación.

Por otra parte, a pesar de que el Real Decreto-ley 9/2017, que reformó la Ley 45/1999, preveía que estas declaraciones podrían presentarse por vía electrónica y se crearía con ellas una base de datos estatal, la realidad es que la misma está pendiente de un desarrollo reglamentario y aún no se ha puesto en marcha. Por lo tanto, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española todavía carece de los medios necesarios para poder controlar con eficacia el lugar y la frecuencia con que las empresas de otros Estados se desplazan a España y planificar sus actuaciones de manera proactiva, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados europeos.

La otra fuente de información, que sería más exhaustiva y fiable, es la relativa a los certificados A1 que se expiden a todos y cada uno de los trabajadores desplazados por los organismos de Seguridad Social, en nuestro caso por la TGSS. Sin embargo, estos certificados tampoco están disponibles en formato electrónico para los países de acogida y esto depende de la puesta en marcha del *Sistema Electrónico de Comunicación entre Administraciones de Seguridad Social* (ESSI) a nivel de la UE/EEE que aún no se ha desarrollado.

En principio, sería lógico que ambos procedimientos de comunicación a las autoridades estatales de los desplazamientos de trabajadores algún día se unificasen a escala europea, pero por ahora no todos los Estados han incluido las declaraciones de desplazamiento en su legislación interna.

Por el momento, parece más factible que ambas comunicaciones pudieran llegar a hacerse de forma electrónica ante las administraciones de los Estados, que entre estas pudiera haber un intercambio de datos por esta vía y que las Inspecciones de Trabajo pudieran valerse de ambos tipos de información para planificar sus actuaciones de control sobre trabajadores desplazados. Esto sería imprescindible para realizar con éxito lo que el artículo 10 de la Directiva 2014/67/UE denomina como “*evaluación de riesgos*”, que en este caso no se refiere a la prevención de riesgos laborales sino a la prevención del fraude en los desplazamientos transnacionales.

El banco de datos que tiene la Inspección de Trabajo en la mayor de los países, salvo alguna excepción como Bélgica y en menor medida Francia y Portugal, es manifiestamente mejorable y así se ha puesto claramente de manifiesto en la experiencia piloto del SLIC. En la mitad de los Estados que se incorporaron a la campaña, incluida España, la Inspección de Trabajo no pudo localizar con éxito empresas de trabajo temporal que desplazaban trabajadores y apenas pudo, por esta causa, llevar a cabo acciones durante la campaña.

### **3.2. LA NECESIDAD DE COOPERACIÓN ENTRE INSPECCIONES DE DIFERENTES ESTADOS**

La Directiva 2014/67/UE presentaba, como novedad, un mayor tratamiento de los mecanismos de cooperación transnacional para llevar a cabo los mecanismos de información y la ejecución de sanciones administrativas (artículo 3), que incluye la materia relativa a la seguridad y salud en el trabajo. El objetivo es evitar la impunidad de las empresas desplazadas que cometen infracciones administrativas, pues hasta ahora el único mecanismo vigente era el de la Decisión Marco 2005/214/JAI [transpuesta en España por Ley 23/2014], que solo afecta al reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE.

Las actuaciones preventivas tienen la particularidad de que normalmente no es necesario recurrir a la Inspección de otro Estado para poder determinar los hechos en una situación de incumplimiento, ya que la mayor parte de ellos se pueden constatar directamente por los Inspectores de Trabajo en su visita de control al lugar de trabajo.

La falta de entendimiento de los documentos puede ser solucionada mediante su traducción por la empresa, si bien en algunos casos puede servir de ayuda la asistencia de la Inspección de Trabajo del Estado de origen.

Por ejemplo, entre la Inspección española y portuguesa se ha creado un manual para el mutuo entendimiento de algunos términos que no resultan claramente comprensibles. Y a nivel general, el SLIC ha puesto en marcha un sistema de intercambio de información entre Inspecciones de Trabajo, el KSS (*Knowledge Sharing System*), para mejorar el mutuo entendimiento entre las prácticas administrativas de los Estados en prevención de riesgos laborales.

También el SLIC ha elaborado un Manual de las competencias y atribuciones de las Inspecciones de Trabajo en caso de desplazamiento que se encuentra disponible entre los documentos incluidos en la página web de la Comisión Europea relativa al SLIC (documento nº 13).

Se ha demostrado que esta colaboración mutua suele ser imprescindible en la investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Después de un accidente de un trabajador desplazado es frecuente que tanto el trabajador que lo ha sufrido como la empresa retornen a su país de origen. La única forma de obtener información es que la Inspección del país de acogida requiera la misma a la Inspección del país de origen, esta recoja los testimonios y las pruebas pertinentes y las traspase a la Inspección del país de acogida.

Algo similar sucede en las enfermedades profesionales, pero en este caso dichas enfermedades normalmente se manifiestan en el país de origen por una exposición que ha tenido lugar en el país de acogida. En este caso, la iniciativa de abrir la investigación corresponde a la Inspección del país de origen transmitiendo la información recogida a la Inspección del país de acogida.

El instrumento de comunicación entre las Inspecciones de Trabajo europeas para el intercambio de información es el IMI. Se trata de una herramienta jurídicamente segura puesto que se encuentra respaldada por un Reglamento de la UE y una referencia explícita al mismo en la Directiva 2014/67/UE. En 2017 se amplió el cuestionario de IMI en materia de seguridad y salud en el trabajo como consecuencia de la propuesta realizada en el SLIC por el Grupo de Trabajo sobre Control Transfronterizo que dirige la Inspección española.

También puede haber otros mecanismos de intercambio entre Estados acordados en Convenios Bilaterales como los equipos conjuntos de inspección formados por inspectores de distintos Estados. La experiencia piloto del SLIC ha demostrado que la creación de estos equipos es el mecanismo más eficaz ante situaciones complejas, que afectan a un grupo de trabajadores y en los que las dificultades de comunicación entre los trabajadores desplazados y los inspectores del país de acogida resultan patentes. Los trabajadores solo son capaces de expresarse debidamente sobre lo ocurrido ante los inspectores de su país de origen.

El problema es que la Directiva 2014/67/UE no reguló los equipos conjuntos de Inspección, a diferencia de lo que hizo la Directiva 2010/24 con la cooperación entre Inspecciones de Hacienda, y se tiene que recurrir a los convenios bilaterales para

llevar a cabo esta función, que son un instrumento jurídico más débil e inseguro, lo que podría dificultar en algunos casos que las pesquisas de estos equipos tengan valor legal probatorio en algunos Estados.

### **3.3. OBLIGACIONES PREVENTIVAS QUE SE PUEDEN EJECUTAR EN EL PAÍS DE ORIGEN Y EL DE EMPLEO**

Hay también obligaciones cuya ejecución puede tener lugar antes del desplazamiento. En concreto, las obligaciones de facilitar formación preventiva, de realizar la vigilancia de la salud y en algunos casos también la de hacer la evaluación de riesgos.

Cabe en estos casos su doble exigencia por ambas inspecciones, pero cada una de ellas solo puede aplicar su propia legislación. La experiencia piloto del SLIC ha demostrado que el contenido de estas obligaciones con frecuencia no es equivalente y que las empresas no cuidan debidamente este aspecto. La formación o el reconocimiento médico podría hacerse en el país de origen pero si el trabajador va a ser desplazado es lógico que estas medidas se hagan teniendo en cuenta la legislación del país de acogida que sería en caso la única aplicable, so pena de tener que repetir nuevamente esta medida en este último país de acuerdo con su legislación propia.

En todo caso, en relación a las consecuencias derivadas del fraude en los desplazamientos, la Directiva 2014/67/UE solo garantiza, en su artículo 11, : *“Los Estados miembros deben asegurar que se dicten las disposiciones oportunas para que los trabajadores que no estén realmente desplazados gocen de la protección adecuada”*. En el caso español, para las hipótesis de fraude de ley, conllevan aplicación de todas las normas de la legislación laboral española. Las sanciones administrativas se graduarán en función de los derechos laborales –de carácter preventivo, en lo que aquí nos ocupa, que se hayan vulnerado: evaluación, información y formación al trabajador, vigilancia de la salud, organización de la prevención, etc.

## **4. LOS PROBLEMAS QUE DERIVAN DE LAS SITUACIONES DE FRAUDE EN EL DESPLAZAMIENTO**

En la experiencia piloto del SLIC también han salido a relucir algunos casos de “empresas buzón” en el que los incumplimientos son generalizados y no solo afectan a las cuestiones preventivas sino, de modo general, a la precariedad y fraude en los desplazamientos y las relaciones laborales de las personas desplazadas.

El concepto de empresa buzón aún no está perfilado en las normas legales europeas o nacionales. Se trata de empresas que tienen su sede registrada en un Estado y desarrollan su actividad fuera de él. En los casos más extremos, son empresas cuya actividad generalmente escapa al control de las autoridades de todos los Estados implicados y que normalmente carecen de patrimonio propio y capacidad económica, solamente prestan mano de obra a otras empresas sin reunir los requisitos y garantías normalmente exigidos a las ETT's para una actividad de este tipo.

No obstante, la Directiva 2014/67/UE sí que contiene previsiones relativas al control del fraude que se canaliza a través de las “empresas-buzón” (ficticias o aparentes), mediante el establecimiento de *elementos indicativos* –no exhaustivos– para evaluar las situaciones (artículo 4), como pueden ser: el domicilio social de la empresa; el lugar de celebración de los contratos de trabajo; el derecho aplicable a los contratos; el volumen de negocios de la empresa en el Estado de establecimiento (teniendo en cuenta las diferencias de poder adquisitivo de las monedas); la falta de certificado relativo a la legislación aplicable en materia de Seguridad Social; además, se deberían conocer cuáles han sido los desplazamientos anteriores de la empresa en todo el territorio nacional (en España se está en proceso de creación de un Registro Central Electrónico).

En todo caso, deberían existir registros electrónicos a disposición de todas las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros, lo que requiere de una mayor coordinación que la existente hasta el momento.

Cuando surgen dificultades para estas empresas, normalmente ante la falta de abono de las empresas clientes de los precios concertados por los servicios, no pueden hacer frente al pago de salarios y cotizaciones a la seguridad y tampoco a los gastos de manutención y alojamiento de los desplazados. Los trabajadores quedan en una situación de total desprotección sin poder hacer frente siquiera a los gastos que supone el retorno al país de origen.

Estas empresas suelen ser también con frecuencia incumplidoras de las obligaciones preventivas con el agravante de que las mismas tampoco tienen solvencia para cubrir las multas que se le impongan por las autoridades públicas de ningún Estado.

El tráfico de las empresas buzón, que además son insolventes, normalmente se resuelve en los Estados en base a la responsabilidad solidaria de las empresas que les contratan tanto en salarios como en cuotas de la Seguridad Social. Sin embargo, al encontrarse desplazadas en otro Estado, la responsabilidad solidaria

del empresario contratista en los salarios suele estar restringida en muchos Estados a períodos muy limitados y condiciones estrictas. Mientras que la responsabilidad solidaria en el pago de las cuotas sociales en otro Estado no es posible exigírsela, salvo que la empresa contratista estuviera también desplazada desde España y esta legislación le fuera aplicable.

Los problemas de las empresas buzón son los que más preocupan a las autoridades de los Estados porque son muy difíciles de resolver y, en algunos casos, se recurre a soluciones fáciles de no cubrir el aseguramiento de los trabajadores por ninguna institución del estado de origen o de acogida, dejando impune la conducta del defraudador y creando situaciones de clara desprotección, sin salario y sin prestación por desempleo, a los trabajadores afectados.

Las medidas antes señaladas para los accidentes sin cobertura inicial de las instituciones aseguradoras para la creación de un “consorcio o fondo de seguridad social europeo” podría ser una buena forma de afrontar estas situaciones de desprotección.

Pero en lo referente a la conducta fraudulenta de los empresarios que practican estas actuaciones, deberían establecerse regulaciones específicas en el Derecho penal, que específicamente las incluyan con independencia de cuál sea la cantidad supuestamente defraudada al sistema de Seguridad Social del Estado de origen o de acogida.

Al igual que ocurre con el trabajo no declarado, estas situaciones de extrema precariedad laboral suelen ir siempre acompañadas de una falta de las medidas preventivas más elementales de seguridad y salud en el trabajo, aunque en este caso este es un mero aspecto más del problema que generan estas situaciones.

## **5. OTRAS FORMAS DE ABUSO Y EXPLOTACIÓN LABORAL EN LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES**

Por último, hay que hacer mención a los acontecimientos que recientemente han salido a la luz en la prensa, y que han tenido eco en el Parlamento Europeo respecto a la situación de trabajadores españoles y de otros países del este de Europa que son reclutados en el país de origen con la promesa inicial de disfrutar unas condiciones de trabajo y son posteriormente enviados al país de acogida, en este caso Holanda, en unas condiciones de trabajo muy inferiores a las prometidas, con precarios alojamientos y malas condiciones preventivas, en los que además se denuncian situaciones frecuentes de abuso y acoso laboral.

Estos trabajadores suelen estar sometidos a los llamados contratos de cero horas en los que solo se cobra cuando hay una llamada de las empresas y existen medios de desplazamiento para llegar al lugar de trabajo.

Se trata de una situación no prevista en las regulaciones europeas sobre desplazamiento ya que no media un contrato laboral sino solo una acción de reclutamiento. Al margen de las acciones que se puedan emprender por la presunta infracción de las normas de colocación, reclutamiento y emigración desde el país de origen, se trata también de una situación que necesita de una regulación europea que permita establecer un control eficaz de los Estados, puesto que estas empresas son de hecho una forma de elusión de las reglas ahora existentes sobre los desplazamientos previstas en las Directivas 96/71/CE y 2014/67/UE.

Otro problema de fraude se puede plantear con los “falsos autónomos” desplazados, teniendo presente que la calificación de una relación como trabajo asalariado o trabajo autónomo determina la aplicación -o no- de las reglas establecidas para los desplazamientos de trabajadores. El tratamiento de PRL para el autónomo es mucho más difuso y conlleva muchas menos obligaciones para la empresa que se beneficia de la prestación de servicios.

Una especial problemática se afronta en el marco de la “economía colaborativa” (prestaciones de servicios a través de plataformas; nuevas formas de teletrabajo –*smart working*–) que podría conllevar prestaciones de servicios *on location* y que conlleven desplazamientos temporales, sin un régimen jurídico tutelar claro.

Al respecto, conviene recordar que el artículo 1.2 Directiva 96/71/CE establece que, a los efectos de la misma, el concepto de trabajador es el que sea aplicable conforme al Derecho del Estado miembro en cuyo territorio el trabajador esté desplazado (*lex loci laboris*), lo que podría llevar a la paradoja de que en el Estado de origen, un trabajo se calificara por cuenta ajena, mientras que en el Estado de destino fuese calificado por cuenta propia, o viceversa, con los correlativos problemas de indefinición del régimen jurídico aplicable en muchas vertientes. Cuestión que no hace sino poner de manifiesto, una vez más, la necesidad de una armonización del concepto del “trabajador” en la UE, cuando menos, a estos efectos.

## **VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA**

La coyuntura económica actual y el contexto de globalización de la economía arrastra a las empresas -y a sus trabajadores-, cada vez más, a la realización de prestaciones transnacionales de servicios, lo que implica nuevos retos en el plano de la prevención de riesgos laborales en general, y en particular sobre los riesgos laborales específicos que comportan dichos desplazamientos transnacionales de trabajadores, a los riesgos derivados de las características del entorno del país de destino se suman los que conlleva el propio proceso de desplazamiento.

Una de las características ínsitas al fenómeno de la globalización es el movimiento internacional de trabajadores, ya que este tipo de movilidad laboral implica el traslado de los trabajadores desde el país donde habitualmente prestan sus servicios o en el que han sido contratados (Estado de origen), a otro país (Estado de acogida), para realizar un determinado servicio por un concreto período de tiempo. Del movimiento internacional de trabajadores derivan numerosos problemas de tipo preventivo, que van desde la determinación de la propia normativa en materia de PRL a aplicar (la del país de origen o de destino), a los cambios de vida del trabajador que conllevan anexos problemas de adaptación laboral, deterioro en las relaciones personales, familiares o sociales, y la exposición a riesgos laborales específicos provocados por dichos cambios y/o por el propio entorno en el que se desarrolla la actividad laboral del trabajador en el país de destino. Todo ello puede conducir a situaciones de déficit de rendimiento, difícil clima en el trabajo, carga mental, trastornos ansioso-depresivos, estrés, etc.

La necesidad detectada de regular más adecuadamente la PRL de los trabajadores que son desplazados por sus empresas para prestar sus servicios en otros Estados miembros de la Unión Europea y los riesgos laborales específicos a los que están expuestos, dadas las mayores posibilidades que se abren a las empresas radicadas en la UE para este tipo de prestaciones transnacionales de servicios, han justificado la realización de este estudio en el que se analiza la tutela preventiva de los trabajadores desplazados temporalmente en la UE, pudiendo extraerse las siguientes conclusiones y propuestas de mejora que –se manera resumida- se exponen a continuación.

- **Existe una importante carencia normativa en materia de prevención de riesgos laborales de los trabajadores desplazados**

Precisar qué obligaciones debe cumplir el empresario que desplaza a sus trabajadores a otros Estados en materia de prevención de riesgos laborales es una cuestión que depende de cuál sea el Derecho aplicable a dicha cuestión. Por ello, resulta preciso determinar qué ordenamiento jurídico se aplica a la protección de este tipo de trabajadores en el ámbito de los riesgos laborales. Una tarea que se presenta compleja, puesto que en este tipo de movilidad están implicados dos Estados (origen y acogida) y, por tanto, dos sistemas jurídicos.

Cabe señalar la carencia normativa específica, en el ámbito europeo, en materia de prevención de riesgos laborales de los trabajadores desplazados, puesto que la Directiva 96/71/CE solo establece cómo se determina la norma aplicable para determinar cuáles serán las obligaciones que el empresario tendrá que cumplir en este ámbito. Así, el artículo 3 Directiva 96/71/CE dispone la obligación de las empresas prestadoras, que desplacen temporalmente a España a sus trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, de garantizar a estos las condiciones laborales establecidas en las disposiciones legales o reglamentarias y en los convenios colectivos aplicables en el lugar y en el sector o rama de la actividad de que se trate y que estén vigentes en el país de acogida (*lex loci temporales*), siempre que protejan más al trabajador que lo establecido en la ley que regula el contrato (*lex contractus*).

La aplicación práctica de este precepto obliga, pues, a cotejar lo dispuesto en materia de prevención de riesgos laborales entre los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados implicados (*lex contractus/lex loci temporales*) y aplicar el más favorable para el trabajador. Una tarea que se presenta compleja, dado que el texto de la Directiva ha limitado su ámbito de aplicación, tanto espacial como materialmente. Por lo que, en última instancia, saber qué ley regula la prevención de riesgos laborales de los trabajadores desplazados depende de cómo haya transpuesto el contenido de la Directiva la normativa estatal que resulte aplicable en cada caso.

Ni siquiera en la Directiva 2014/67/UE, norma que estaba destinada a paliar los defectos detectados en la aplicación y a asegurar la aplicación práctica de la Directiva 96/71/CE, existe un desarrollo específico en materia de prevención de riesgos laborales. Solo establece que nada de lo dispuesto en ella afectará a las demás obligaciones derivadas de la legislación de la UE, incluidas las derivadas de

la Directiva 89/391/CEE (Directiva Marco), o de las derivadas del Derecho nacional respecto de la protección o empleo de los trabajadores, siempre que estas últimas sean igualmente aplicables a las empresas establecidas en el Estado miembro de que se trate y estén justificadas y sean proporcionadas (artículo 9.3 Directiva 2014/67/UE). Lo que significa que la aplicación de lo dispuesto en la normativa estatal estará sometida al *test de compatibilidad* de las mismas con el Derecho de la UE. Habrá que ver, por tanto, si lo exigido tanto establecido tanto en el artículo 6.4 de la Ley 45/1999 (en su redacción dada por el Real Decreto-Ley 9/2027 -como en el Criterio Técnico ITSS, núm. 97/2016-), disposición en cuya virtud cual las autoridades españolas incorporaban de forma anticipada el contenido de la Directiva- y que contemplan ciertas cautelas en el ámbito de la PRL.

La Directiva 2018/957/UE recientemente aprobada tampoco ha subsanado esta carencia normativa detectada en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Se trata de una norma que incrementa la protección del trabajador desplazado, sobre todo, del que es calificado de “*larga duración*”, confiriéndole una protección de máximos al reconocer el principio de igualdad de trato a estos trabajadores. De forma que a estos les será de aplicación lo dispuesto -en su integridad- en la ley del Estado de acogida en materia de PRL. Frente a los que son calificados trabajadores desplazados temporalmente que gozarán de la misma protección que ya confería la Directiva 96/71/CE. A pesar de la bondad de la misma, el éxito de esta Directiva dependerá de su efectiva incorporación en los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados miembros y de cómo se resuelvan los recursos de anulación que Hungría y Polonia han presentado contra la mencionada Directiva ante el TJUE, por entender que esta viola la libertad de prestación de servicios.

Los trabajadores en el sector del transporte por carretera son trabajadores que merecen una protección especial, tanto por el volumen de desplazamientos de este tipo (junto con los relacionados con el sector de la construcción), así como porque son varios y considerables los problemas de seguridad y salud laboral a los que han de hacer frente los conductores de transportes por carretera. Son trabajadores que deben ser considerados por la normativa europea como trabajadores desplazados [incluso aunque la normativa interna no contemple sus desplazamientos propiamente en sus reglas de movilidad geográfica] y, por tanto, a estos les resulta de aplicación lo dispuesto en la Directiva 96/71/CE en materia de PRL. Pero se trata de una norma que no se adapta ni al perfil ni a las necesidades de este tipo de trabajadores, como tampoco lo hacía la Propuesta de Directiva de 2017 proyectada por el legislador europeo, ni la versión aprobada definitivamente

en el año 2018. Por ello, *de lege ferenda*, se precisa de una norma específica para este tipo de trabajadores, que contemple también una regulación concreta en materia de prevención de riesgos laborales y que sea capaz de tutelar los riesgos genéricos y específicos a los que se ven expuestos diariamente tales trabajadores.

Ante las carencias de la armonización normativa europea en relación a la tutela de prevención de riesgos laborales de los trabajadores desplazados en el marco de una prestación transnacional de servicios, el legislador europeo debería formular una norma específica y concreta que garantizase la protección efectiva de los trabajadores desplazados en materia de riesgos laborales. Se debería impulsar, promover y apoyar la aprobación de una Directiva europea sobre esta materia, a fin de afrontar los riesgos laborales que dañan la salud y seguridad de estos trabajadores, clarificando todo el conjunto de medidas a tener presentes, tanto en origen, como en el desplazamiento y en el destino del trabajador.

A tal efecto, sería preciso que la normativa de prevención de riesgos laborales estableciera un marco específico de regulación que contemplara, entre otros aspectos, que identificamos de manera no exhaustiva:

- a. Identificación de los factores de riesgo, evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva, con la adopción de las medidas preventivas específicas para los trabajadores que sean necesarias para su protección efectiva. Dicha norma debería incluir, en particular, el deber de evaluación de los riesgos de forma específica en cada puesto de trabajo a desempeñar en el Estado de acogida, estableciendo, asimismo, el deber de integrar en el plan de prevención y la planificación de la actividad preventiva medidas específicas para hacer frente a situaciones potenciales de riesgo o daño para la salud de los trabajadores desplazados. Y ello de forma que el desplazamiento solo debería ser factible para la cobertura de un puesto de trabajo respecto del que se haya realizado previamente la preceptiva evaluación de riesgos y asegurado unos niveles de protección equivalentes a los del estado de origen para esos puestos de trabajo, sin perjuicio de la aplicación de la normativa preventiva de destino. Para cumplir dicha obligación, el empresario para el que los trabajadores desempeñen su trabajo debería también comprobar que la empresa que los desplaza ha cumplido con sus obligaciones preventivas.
- b. Formación e información preventiva a los trabajadores desplazados. Debería garantizarse que cada trabajador recibiera una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada en materia preventiva cuando fuera desplazado a otro

Estado. Los trabajadores deberían conocer también con claridad cuáles son sus derechos y obligaciones. Por su parte, el empresario debería ofrecer una información completa sobre los riesgos generales existentes en su centro de trabajo, los particulares del puesto de trabajo a cubrir, las medidas preventivas a adoptar frente a los mismos, la formación preventiva que debe poseer el trabajador/a desplazado y las medidas de vigilancia de la salud que deben adoptarse con relación al puesto de trabajo a desempeñar. Ello, sin perjuicio, de que dicha información debiera constar en la página web que los Estados miembros tienen la obligación de disponer (ex artículo 5 Directiva 2014/67/UE).

- c. Debería, igualmente, informarse a los Delegados/as de Prevención y al Servicio de Prevención o a sus trabajadores designados de la incorporación de estos trabajadores/as, quienes podrán acudir a los Delegados/as de Prevención de la empresa usuaria para la tutela de sus derechos de salud laboral.
- d. Vigilancia de la salud. La empresa para la que los trabajadores prestan su servicio es responsable de las condiciones de ejecución del trabajo de los trabajadores/as desplazados. Dicho empresario deberá informar al empleador de todas las circunstancias relevantes para la correcta realización de esta vigilancia periódica de la salud. Vigilancia que deberá ser garantizada por el empresario, será periódica e irá en función de los riesgos inherentes al trabajo específico que se desarrolle.
- e. De la misma manera, los empresarios deberían notificar por escrito a la Autoridad laboral, en los términos que se estipulen, los daños para la salud de los trabajadores desplazados que se hubieran producido con ocasión o por consecuencia del trabajo.
- f. Los instrumentos de representación de los trabajadores –y sus competencias preventivas- han de ser plenamente efectivos en los procesos de desplazamiento transnacional de trabajadores. Debe de otorgarse la posibilidad de que los trabajadores o sus representantes tomen parte en la prevención de riesgos laborales, incluso introduciendo las reformas normativas específicas que sean necesarias para que la participación preventiva sea real y efectiva.

- **Los trabajadores desplazados están expuestos a riesgos laborales específicos, tanto derivados de las características del entorno productivo del país de destino como de tipo psicosocial, cultural e idiomático**

Los trabajadores desplazados se exponen a riesgos adicionales asociados a las condiciones propias del país de destino, que difieren de los del país de origen, y que no tienen una vinculación directa con el trabajo a realizar, ya que el trabajador puede tener que hacer frente a situaciones o circunstancias que representen

un riesgo para su salud, estén o no directamente relacionados con el trabajo que desempeña. Entre dichos riesgos se encuentran los de origen biológico, accidente en los desplazamientos, violencia, agresión o inseguridad y los derivados de fenómenos meteorológicos extremos o catástrofes naturales, los cuales requieren que las organizaciones se encuentren preparadas para poder reaccionar con la eficacia, seguridad y urgencia que se requiera en cada momento.

Del mismo modo, deben tenerse en cuenta los riesgos de carácter psicosocial, fruto de los cambios que implica el desplazamiento del trabajador a otro país. Los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios tienen que hacer frente a distintos tipos de obstáculos, tanto laborales (barreras idiomáticas, diferencias culturales, nivel de formación, etc.) como extralaborales (duelo migratorio, “síndrome de Ulises”, alejamiento de su entorno y cultura, etc.) que, ineludiblemente, llevan a una situación en la que la seguridad y la salud del trabajador se ve afectada, siendo necesario un esfuerzo tanto preventivo como de acciones multidisciplinares coordinadas que atienda esta realidad.

Los principales riesgos psicosociales en el ámbito laboral, con una mayor incidencia en la salud y en la calidad de vida de los trabajadores que son desplazados por sus empresas a otros países son el riesgo de acoso discriminatorio, el acoso laboral, trastorno ansioso y depresivo, el estrés y el *burnout*. Se trata de riesgos que guardan una relación directa con aspectos vinculados con la organización del trabajo, la producción y las relaciones con los compañeros de trabajo, pudiendo provocar daños irreversibles en la salud y la seguridad de las personas.

Desde el punto de vista jurídico, existe un indudable déficit de regulación normativa sobre estos tipos de riesgos específicos, caracterizados por deteriorar la salud física y psíquica de los trabajadores desplazados. Dicha carencia se evidencia claramente en la ordenación jurídica propia de la prevención de riesgos laborales, donde no se contempla la obligación de evaluar este tipo de riesgos, lo que pone de relieve la escasa atención normativa que se les ha dado hasta la fecha, e igualmente en la ausencia de una armonización normativa europea en relación a la tutela de prevención de riesgos laborales de los trabajadores desplazados en el marco de una prestación transnacional de servicios. Carencias que carecen de justificación teniendo en cuenta que se trata de un fenómeno imparable y lucrativo, el movimiento internacional de los trabajadores, que seguirá expandiéndose por la necesidad de las empresas de busca de nuevos mercados para su expansión o para asegurar su supervivencia en un mercado cada vez más competitivo.

En definitiva, la especial vulnerabilidad de los trabajadores desplazados ante los riesgos adicionales a los que están expuestos, convierten a los trabajadores desplazados en colectivos especiales en materia de prevención de riesgos laborales porque requieren una especial protección. Ésta debería ser atendida no solo en el Estado miembro de destino, una vez que se ha producido el desplazamiento, sino también en el Estado miembro de origen, con carácter previo y durante el mismo, siendo necesario y urgente la aprobación de una normativa comunitaria específica en materia de prevención de riesgos laborales, en la que se refuerce y garantice que la prestación de servicios se realiza dentro de unos parámetros de seguridad tanto física como mental para los trabajadores afectados.

- **La tutela preventiva “integral” del trabajador desplazado temporalmente debe atender –de manera holística- toda una serie de elementos y factores y un conjunto de medidas integradas el “proceso” de desplazamiento**

Se hace necesaria una actuación preventiva *ex ante*, con una serie de aspectos preventivos a tener en cuenta en el Estado miembro de origen del desplazado (situación “previa” al desplazamiento]. Ello requiere de una información y formación específica –“necesaria, adecuada y suficiente”- sobre los riesgos de todo tipo (químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales, etc.) presentes en los puestos de trabajo a ocupar en el país de destino (al estilo de lo que ya se exige en el marco del trabajo a través de ETT’s –que aquí también podría darse y conllevaría la aplicación también del marco normativo específico a tal tipo de interposición laboral, ahora en el marco de un desplazamiento transnacional). Esta información debe extenderse, de manera más amplia, a las vertientes institucional y a las costumbres sociales y laborales –profesionales- del Estado de destino, lo que proporciona una preparación profesional y psicológica más adecuada y una mejor aclimatación). La toma en consideración de los aspectos culturales y/o religiosos en los procesos de evaluación de riesgos se hace necesaria también. El empleador tiene que asegurarse que el trabajador posee la formación teórica y práctica en PRL necesaria para el puesto de trabajo a desempeñar, teniendo en cuenta su cualificación, experiencia profesional y los riesgos a los que vaya a estar expuesto

La formación previa del trabajador en tales riesgos debería ser también un elemento para valorar en la propia selección del personal a desplazar, así como la vigilancia de la salud –previa al desplazamiento- del trabajador debe orientarse a verificar la compatibilidad de aquel y las nuevas condiciones laborales que ha de afrontar.

Pero ello debe complementarse con una actuación preventiva en destino (en el Estado miembro donde se presten los servicios) y que debería tener en cuenta aspectos preventivos tales como: la integración socio-laboral en las empresas de destino, clientes o usuarias (pues el centro de prestación de servicios puede ser o no una filial de la empresa que desplaza al trabajador) de la empresa a la que se desplaza al trabajador (o incluso puede ser una ETT la que desplaza temporalmente el trabajador a una empresa usuaria situada en otro Estado); la necesidad de atender a las exigencias de coordinación de las actividades preventivas, cuando trabajadores de varias empresas presten servicios en un mismo centro de trabajo (conviene tener aquí presentes las obligaciones del empresario principal de coordinación ex artículo 6.4 Directiva Marco; artículo 24 LPRL; así como las previsiones del RD 171/2004, que serán de aplicación –en todo caso- a los desplazamientos de trabajadores que realicen a España empresas radicadas en otro Estado miembro de la UE); las especiales exigencias cuando se trata de trabajadores cedidos por una ETT también habrán de ser tenidas en cuenta (cfr. artículo 28 LPRL; RD 216/1999).

Conviene también resaltar la necesidad del fomento de “culturas empresariales” que valoren y fomenten la diversidad cultural y la comunicación entre culturas; así como políticas empresariales expresas de no discriminación personal o profesional por motivos relacionados con la nacionalidad, raza, religión, etc.

El desarrollo e inclusión de *programas de acogida* de los nuevos trabajadores desplazados, al objeto de su adecuada integración en la organización productiva de destino sería muy deseable, con información y formación específica en aspectos culturales y de interacción personal para una adecuada integración de todo el conjunto de trabajadores –permanentes y desplazados- que conforman el colectivo organizativo de destino.

En destino también será muy importante la colaboración con los agentes sociales, especialmente con los sindicatos del país de destino, pues es clave de poner a disposición recursos y asesoramiento legal necesario para hacer valer los derechos laborales de los trabajadores desplazados, además de reforzar la actuación de las Inspecciones de Trabajo en esta materia.

- **No existe una clarificación del status jurídico-preventivo del trabajador desplazado temporalmente, siendo necesario que se conformase como una situación necesitada de una protección especial**

El desplazamiento de trabajadores a otro Estado de la UE para llevar a cabo una prestación de servicios intra-comunitaria -regulado en la Directiva 96/71/CE y las dos Directivas posteriores que la modifican- fijan un “núcleo duro” de condiciones de trabajo y empleo mínimas que el Estado de destino tiene que garantizar a los trabajadores desplazados en su territorio, de acuerdo con la normativa vigente en el mismo, y con independencia de cuál sea la legislación aplicable a la relación laboral. Entre dichas condiciones se incluyen las relativas a la seguridad, salud e higiene en el trabajo (prevención de riesgos laborales). Sin embargo, como ya se ha advertido, no existe una Directiva específica en el ámbito de la PRL dirigida a mejorar las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores desplazados. En consecuencia, procede analizar si pueden ser considerados un colectivo especial a efectos de PRL, para lo que será necesario decidir si los trabajadores desplazados cuentan con las características necesarias para ser incluidos en la categoría de trabajadores “especialmente sensibles”, o si el desplazamiento en sí mismo representa un riesgo laboral susceptible de modificar la forma en la que se aplica la normativa de PRL. Este ejercicio interpretativo es necesario, puesto que la adopción de una Directiva específica que regula la situación de los trabajadores que se desplazan de manera temporal a otro país de la UE para prestar servicios no es suficiente para considerar que los mismos son un colectivo especial a efectos de PRL.

La Directiva Marco de seguridad y salud en el trabajo se refiere a los “*grupos expuestos a riesgos especialmente sensibles*”, pero no los define. Posteriormente, la UE se encargó de señalar algunos ejemplos de grupos particularmente vulnerables a los riesgos laborales, como, por ejemplo, las mujeres embarazadas, los trabajadores temporales o migrantes, entre otros. Sin embargo, no se mencionó de manera expresa a los trabajadores desplazados. En España, el artículo 25 LPRL, además de citar también a algunos colectivos que se considerarán especialmente sensibles de manera automática, define a los trabajadores especialmente sensibles como aquellos que, por sus propias características personales o estado biológico conocido, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo. Por lo tanto, al contrario de lo que contempla la Directiva, en España el concepto de especial sensibilidad tiene carácter individual.

Los trabajadores desplazados podrían quedar incluidos en el concepto de trabajadores especialmente sensibles por diferentes vías: 1) inclusión en el colectivo de trabajadores temporales o que prestan sus servicios a través de empresas de trabajo temporal; 2) inclusión en la definición de trabajadores migrantes, identificados como trabajadores especialmente sensibles en el ámbito de la Unión Europea; 3) consideración de los trabajadores desplazados como un colectivo diferenciado; 4) consideración de los trabajadores desplazados como trabajadores especialmente sensibles de manera individual.

Los trabajadores desplazados a otro Estado de la UE por empresas de trabajo temporal o con un contrato de trabajo temporal en su país de origen se incluirán de manera automática en el concepto trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales, pues estos son considerados trabajadores especialmente sensibles, con independencia de la movilidad internacional, por la Directiva 91\383\CEE y por el artículo 28 LPRL.

En cuanto trabajadores que prestan sus servicios en un país distinto al de su origen, y siguiendo la definición de trabajador migrante recogida en el Convenio n. 143 sobre los trabajadores migrantes, adoptado por la OIT en el año 1975, podría decirse que los trabajadores desplazados constituyen una tipología especial de trabajadores migrantes y, por lo tanto, podrían incluirse en la noción de trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales a través de su equiparación a los trabajadores migrantes, que sí se incluyen en esta categoría a nivel de la UE. Ahora bien, existen dos circunstancias muy importantes que diferencian al trabajador desplazado de los otros tipos de trabajadores migrantes: su movilidad transfronteriza tiene carácter temporal y el trabajador desplazado mantiene un vínculo contractual con el empresario situado en su Estado de origen.

Los trabajadores desplazados no tienen exactamente las mismas características de los trabajadores temporales o de empresas temporales y tampoco de los trabajadores migrantes. Pese a ello, existen distintas vías a través de las cuales sería posible considerar que los trabajadores desplazados conforman un grupo específico de trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales.

Los trabajadores desplazados podrían constituir un grupo diferenciado de trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales, entre otros motivos, en función de las reglas específicas en materia de PRL que se le aplican. La Directiva sobre trabajadores desplazados establece que, pese a que el trabajador desplazado mantiene un vínculo contractual con la empresa situada en el país

de origen (*lex contractu*), mientras se encuentra prestando servicios en otro Estado miembro de la UE, la normativa en materia de PRL que resultará aplicable no será la del Estado de origen sino la del país de destino (*lex loci laboris temporalis*). La legislación de PRL del país de origen solo será aplicable si es más protectora o favorable que la del país de destino.

Los trabajadores desplazados también podrían ser considerados trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales de manera individual en función sus características personales. El concepto de “características personales” ha de entenderse en sentido amplio, por lo que quedarían incluidos aspectos tales como el origen, su nacionalidad y por el desconocimiento del idioma.

Por último, cabría considerar que aun cuando se sostenga que los trabajadores desplazados no son trabajadores especialmente sensibles porque no conforman un grupo diferenciado o porque no cuentan con las características personales necesarias para ello, es poco refutable que se trata de trabajadores que necesitan de una tutela especial desde el punto de vista de la PRL, puesto que el desplazamiento temporal constituye *per se* un nuevo factor de riesgo laboral. De esta manera, los deberes generales de protección y de adaptación del empresario se deberían intensificar en el caso de los trabajadores desplazados.

- **Es necesario perfeccionar y mejorar sustancialmente los mecanismos de coordinación de los Estados miembros de la UE y los sistemas de información disponibles para las autoridades nacionales, como prerrequisito para que la vigilancia, control y sanción del fraude laboral en los procesos de desplazamiento temporal sean efectivos**

Todos los desplazamientos, de cualquier clase y alcance, tienen un impacto en la seguridad y salud de los trabajadores. Las condiciones del viaje, el alojamiento y la jornada laboral merecen una atención específica en el marco normativo y es de esperar que, cuando se transponga la Directiva 957/2018/UE, se aproveche la ocasión para hacer una regulación general y completa que afecte a todos los desplazamientos y no solamente a los que se producen entre Estados de la UE/EEE.

Por otra parte, hay vacíos legales que se deben afrontar en el marco de las instituciones europeas en lo que se refiere a las situaciones de desprotección de los trabajadores desplazados respecto a situaciones como: los accidentes laborales que puedan producirse y en los que la persona afectada no cuente con el documento A1; o la situación de los trabajadores de “empresas buzón” que,

en realidad, son meros prestamistas de mano de obra y que actúan al margen de la autoridad de los Estados miembros. Dichas situaciones requieren, la creación de mecanismos transnacionales de protección como un *fondo social europeo* para atenderlas e impedir la situación de grave desprotección que se produce para los trabajadores afectados y las dificultades que tienen que afrontar cuando impetran los mecanismos de tutela administrativa y/o judicial en los Estados.

La tercera medida sería la relativa a la regulación -en las Directivas so desplazamiento temporal- de la notificación de accidentes laborales de los trabajadores desplazados a las autoridades laborales del país de acogida. Esta notificación debe e ser obligatoria en todos los Estados miembros, ante cualquier clase de accidente y de manera concorde con la notificación a las entidades de aseguramiento, para evitar de fraude en la notificación, esto es, la infradeclaración de siniestros o enfermedades acaecidas con ocasión de la prestación transnacional de servicios.

La cuarta medida, de más fácil aplicación, sería la de informar a empresas y trabajadores que se desplazan sobre cómo actuar en los casos de accidente laboral y cómo cumplir con los requerimientos que exige la normativa europea en cuanto a los formularios A-123 o DA1. La Tarjeta Sanitaria Europea no tiene en la práctica la misma eficacia y validez que esos otros documentos. Correspondería fundamentalmente a las Entidades Gestoras y Colaboradoras de la Seguridad Social llevar a cabo estas actuaciones.

Otra acción de información necesaria sería la relativa a las condiciones de seguridad y salud exigibles en cada Estado Miembro. La información que actualmente está disponible en las redes no siempre está escrita en las lenguas españolas y tampoco abarca siempre a todos los Estados pertenecientes a la UE/EEE. Los organismos oficiales deberían de velar por el contenido adecuado de esta información.

También resulta adecuado que se potencien las redes de asistencia de los servicios de prevención ajenos en todos los Estados de la UE/EEE a través de consorcios o acuerdos entre estos servicios. Se debe evitar que los trabajadores desplazados se vean desprovistos de esta atención y de la actuación preventiva y presencia de recursos preventivos en los lugares de prestación de servicios.

Debe afrontarse el tema de las empresas buzón con medidas penales y sancionadoras eficientes por los Estados para las empresas que llevan a cabo estas acciones, con independencia de la cantidad de dinero defraudado a la Seguridad Social, y con medidas de protección adecuadas para los trabajadores que las sufren, como la señalada de crear fondos sociales europeos u otros mecanismos apropiados.

También es necesario que se desarrollen las disposiciones previstas en el Real Decreto-ley 9/2017 sobre la creación de un sistema electrónico de notificación de desplazamientos y desarrollo reglamentario de la notificación de accidentes de trabajo por empresas que se desplazan desde otros Estados de la UE/EEE.

Del mismo modo es imprescindible que, de conformidad con las disposiciones generales de procedimiento administrativo, los documentos A1 se soliciten y expidan de manera electrónica por las instituciones de Seguridad Social y se ponga en marcha el ESSI para disponer de estos documentos a escala europea. Sin estos mecanismos no se pueden desarrollar con eficacia las actuaciones inspectoras en esta materia.

Por último, también deberían afrontarse, en el marco de la UE/EEE, acciones legislativas que regulen el tráfico de personas en cuanto al suministro de mano de obra y las acciones de reclutamiento de personal entre distintos Estados miembros. Todo ello sin perjuicio de la aplicación de las normas nacionales sobre emigración y colocación en el empleo.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., Cabeza Pereiro, J., Lousada Arochena, J. F. (coords.), *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Comares, Granada, 1998.
- AA.VV., Fernández Avilés, J. A. (dir.), *La negociación colectiva en prevención de riesgos psicosociales en el trabajo. A los 20 años de vigencia de la LPRL*, UGT-CEC, Madrid, 2015. <http://portal.ugt.org/saludlaboral/observatorio/catalogo2015/publicaciones/revistas/024/descargas/guianegociacion.pdf>.
- AA.VV., Fernández Domínguez, J., Rodríguez Escanciano, S. (dirs.), Álvarez Cuesta, H. (coord.), *Tiempos de cambio y salud mental de los trabajadores*, Bomarzo, Albacete, 2017.
- AA.VV., Gimeno Navarro, M. A. (coord.), *Guía análisis multisectorial sobre la incidencia de los Riesgos Psicosociales en los trabajadores*, UGT-CEC, Madrid, 2016. [http://www.ugt.es/sites/default/files/node\\_gallery/Galer-a%20Publicaciones/Guia%20Multisectorial%20WEB.pdf](http://www.ugt.es/sites/default/files/node_gallery/Galer-a%20Publicaciones/Guia%20Multisectorial%20WEB.pdf).
- AA.VV., Ramos Quintana, M. I. (dir.), *Guía Calificación jurídica de las patologías causadas por Riesgos Psicosociales en el trabajo. Propuestas de mejora*, UGT-CEC, Madrid, 2018.
- AA.VV., Ramos Quintana, M. I. (dir.), *Riesgos Psicosociales y Organización de la Empresa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.
- AA.VV., Sanguineti Raymond, W. (dir.), *La dimensión laboral de la internacionalización de la empresa española*, Cinca, Madrid, 2014.
- AA.VV., Sanguineti Raymond, W. (dir.), *La transnacionalización de las relaciones laborales*, Cinca, Madrid, 2015.
- AIMO, M., IZZI, D., “Decentramento produttivo ed esternalizzazioni nell’era dell’impresa a rete: note introduttive”, en AA.VV., *Esternalizzazione e tutela dei lavoratori*, UTET, Milán, 2014, pp. XVII-XXII.
- GÓMEZ ABELLEIRA, F. J.: “Desplazamiento transnacional laboral genuino y ley aplicable al contrato de trabajo”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, v. 1, n. 1, 2018, pp. 213-232.
- AGRA VIFORCOS, P. “Dificultades de integración en una sociedad multicultural: los riesgos psicosociales entre los trabajadores inmigrantes”, en AA.VV., Fernández Domínguez, J., Rodríguez Escanciano, S. (dirs.), Álvarez Cuesta, H. (coord.), *Tiempos de cambio y salud mental de los trabajadores*, Bomarzo, Albacete, 2017.
- AGUSTÍ JULIÀ, J., “Los colectivos más protegidos: grupos especiales de riesgo. La protección en las relaciones de trabajo temporales o de duración determinada y en las empresas de trabajo temporal”, en AA.VV., *Estudio de la prevención de los riesgos laborales*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1999, pp. 164-171.
- ALONSO-OLEA GARCÍA, B.: *Trabajador expatriado y Seguridad Social*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016.
- AMUEDO-DORANTES, C., “Work Safety in the Context of Temporary Employment: The Spanish Experience”, *Industrial and Labor Relations Review*, v. 55, n. 2, 2002, pp. 262-285.
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I., “La aplicación del Derecho del Trabajo al espacio transnacional”, *Actualidad Laboral*, n. 39, 2003, pp. 669-697.

- BONNET ESCUELA, M., “Perspectiva socio-económica del desplazamiento temporal de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 17-38.
- CAIRÓS BARRETO, D. M., “El ámbito objetivo de aplicación de la Directiva 96/71/CE y la prevención de abusos y elusión de normas. Los desplazamientos realizados a través de empresas de trabajo temporal”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 121-150.
- CALVO GALLEGO, F. J., “De las migraciones por el empleo a las migraciones en el empleo: las normas como ventaja competitiva entre Estados y el riesgo de dumping social”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, n. 416, 2017, pp. 17-51.
- CAMAS RODA, F., MARTÍNEZ ASO, M., “El cumplimiento de la normativa de seguridad y salud por las empresas que desplazan a trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional”, *Revista de Derecho Social*, n. 45, 2009, pp. 105-132.
- CARRASCOZA GONZÁLEZ J., RODRÍGUEZ PIÑERO-ROYO, M. C., “Desplazamientos temporales de trabajadores en la Comunidad Europea y ley aplicable al contrato de trabajo”, *Relaciones Laborales*, 1993 (II), pp. 382-407.
- CARRIL VÁZQUEZ, X. M., “El desplazamiento de trabajadores de terceros Estados al espacio de la Unión Europea”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 233-248.
- CASAS BAAMONDE, M. E, REY GUANTER, S. (coords.), *Desplazamientos de Trabajadores y Prestaciones de Servicios Transnacionales*, CES, Madrid, 2002.
- CASAS BAAMONDE, M. E., *Los desplazamientos temporales de trabajadores en la Unión Europea y el Espacio Económico Europeo*, Civitas, Madrid, 2001.
- COLLAZOS SÁNCHEZ, F., et alrri, “Salud mental de la población inmigrante en España”, *Revista Española de Salud Pública*, n. 6, 2014, pp. 755-761.
- COMISIÓN EUROPEA, *Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)*, COM (2002) 118 final, Bruselas, 11 de marzo de 2002.
- COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)”, 21 de febrero de 2007.
- COMISIÓN EUROPEA, *Guidance on risk assessment at work (Directive 89/391/EEC)*, Directorate-General V Employment, industrial relations and social affairs, Luxemburgo, 1996.
- COS EGEA, M., “Los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos en la doctrina judicial”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, n. 12, 2010.
- CROEM, *Gestión de la prevención en el proceso de internacionalización de las empresas españolas. Trabajadores desplazados temporalmente por empresas establecidas en España*, CROEM, s/f, Murcia.

- DANAJ, S., ZÓLYOMI, E., *Occupational Health and Safety of Posted Workers in the EU: A Comparative Report*. POOSH – Occupational Safety and Health of Posted Workers: Depicting the existing and future challenges in assuring decent working conditions and wellbeing of workers in hazardous sectors, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Viena, 2018.
- DODI, I. A., MELENCIUC, I. R., *POOSH Country Report in Spain*, POOSH - Occupational Safety and Health of Posted Workers: Depicting the existing and future challenges in assuring decent working conditions and wellbeing of workers in hazardous sectors, SNSPA, Bucarest, 2018.
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., “La seguridad y salud laboral de los trabajadores desplazados en España”, *Visita conjunta transnacional. Promover la cooperación transnacional para garantizar condiciones de trabajo dignas y el bienestar de los trabajadores desplazados*, Observatorio de Riesgos Psicosociales (UGT)- Proyecto POOSH (UE), Bucarest, 2017. <http://www.poosh.eu/media/1062/occupational-safety-and-health-of-posted-workers-in-spain-fernandez-aviles.pdf>.
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., “Las contingencias protegidas. Configuración general, contingencias profesionales y contingencias comunes”, en AA.VV., *Tratado de Derecho de la Seguridad Social*, tomo I, Laborum, Murcia, 2017, pp. 489-500.
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., “Comentario al artículo 28 LPRL. Relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal”, en AA.VV., Monereo Pérez, J. L. (dir.), *Comentario a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollos reglamentarios*, Comares, Granada, 2004, pp. 280-296.
- FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J., *Desplazamientos transnacionales de trabajadores. Determinación de la normativa aplicable en el proceso social español. Alegación y prueba del Derecho extranjero*, Eolas, León, 2015.
- FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J., *Globalización, migraciones y expatriación de trabajadores. Los retos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social frente a las nuevas realidades de la movilidad laboral internacional*, Reus, Madrid, 2018.
- FOMENT DEL TREBALL, *Guía de gestión de la prevención en el proceso de Internacionalización de las empresas. Internacionalización. Trabajadores desplazados temporalmente a España por empresas establecidas fuera de España*, Foment del Treball, 2012.
- FOMENT DEL TREBALL, *Guía de gestión de la prevención en el proceso de Internacionalización de las empresas. Internacionalización. Trabajadores desplazados temporalmente por empresas establecidas en España*, Foment del Treball, 2012.
- FORTEA, E., MINGUEZ, R., “Procedimiento de actuación para trabajadores desplazados desde o hacia España, con especial referencia a la prevención de riesgos laborales. Gestión de la coordinación internacional de actividades empresariales”, *ORPjournal*, n. 2, 2015.
- FOTINOPOULOU BASURKO, O., “Panorámica general de la Directiva 2014/67/UE de ejecución de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional”, *Revista de Derecho Social*, n. 70, 2015, p. 123-147.

FOTINOPOULOU BASURKO, O., “Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de Derecho internacional privado del trabajo europeas”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 249-274.

GARCÍA ARROYO, J., OSCA GARCÍA, A., “¿Tienen más accidentes los trabajadores extranjeros? Un análisis de los accidentes de trabajo en España en función de las dimensiones culturales”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, n. 413-414, 2017, pp. 227-258.

GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos”, en AA.VV., Casas Baamonde, M. E. (directora), *Seguridad y salud en el trabajo. El nuevo derecho de prevención de riesgos laborales*, Madrid, La Ley-Actualidad, 1997.

GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. Obligaciones impuestas a los empresarios por la Ley 45/1999, de 29 de noviembre”, en AA.VV., *Empresas multinacionales: su incidencia en las relaciones laborales*, Cuadernos de Derecho Judicial n. XVII, CGPJ, 2005, pp. 353-404.

GARCÍA TRASCASAS, A., “Desplazamiento de trabajadores y acciones colectivas en conflictos transnacionales”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 275-304.

GIL PÉREZ, M. E., “Repensando el núcleo duro de condiciones de trabajo en el estado de acogida y la protección de los trabajadores desplazados”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 173-188.

GÓMEZ ABELLEIRA, F. J., “Desplazamiento transnacional laboral genuino y ley aplicable al contrato de trabajo”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2018, n. 10 (1), pp. 213-232.

GUADALUPE, M., “The hidden costs of fixed term contracts: the impact on work accidents”, *Labour Economics*, v. 10, n. 3, 2003, pp. 339-357.

GUAMÁN HERNÁNDEZ, A., “El proceso de reforma de la Directiva 96/71: ¿Llega finalmente la reforma tantos años anunciada?”, en AA.VV., López Terrada, E. (dir.), *La internacionalización de las relaciones laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 133-182.

GUAMÁN HERNÁNDEZ, A., “La propuesta de reforma de la Directiva 96/71 de desplazamiento de trabajadores en el marco del Plan de Trabajo de la Comisión Europea para el 2016”, *Revista de Derecho Social*, n. 73, 2016, pp. 113-126.

GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B., “Libre prestación de servicios y obligaciones laborales de las empresas contratistas”, en AA.VV., García Murcia, J. (dir.), *Libertades de circulación y derechos de protección social en la Unión Europea. Un estudio de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, Editorial Juruá, Lisboa, 2016, pp. 163-190.

INSHT, *La organización preventiva de las empresas en España: características distintivas respecto a otros modelos europeos*, INSHT, Madrid, 2015.

ISTAS, *Salud laboral: diferencias y similitudes entre trabajadores inmigrantes y españoles. Cuantificación y análisis de causas*, MTAS, Madrid, 2006.

- LAPIEDRA ALCAMÍ, R., “Problemas que plantea la determinación de la ley aplicable al contrato individual de trabajo”, en AA.VV., López Terrada, E. (dir.), *La internacionalización de las relaciones laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 99-132.
- LLOBERA VILA, M., “El desplazamiento temporal de trabajadores y normas de protección del Estado de prestación temporal de servicios”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n. 132, 2017, pp. 189-206.
- LLOBERA VILA, M., “Evolución normativa de la regulación comunitaria relativa al desplazamiento de trabajadores”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 39-66.
- LLOBERA VILA, M., “La Directiva 96/71/CE: un instrumento de eliminación de barreras no arancelarias (BNA)”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 67-97.
- LLOBERA VILA, M., “La respuesta europea a las “empresas buzón”: Normas y jurisprudencia en el ámbito social, tributario y de transporte”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, n. 10 (2), 2018, pp. 536-566.
- LLOBERA VILA, M., “Nuevas normas sobre desplazamiento transnacional de trabajadores en el transporte por carretera: ¿en qué consiste un “centro de explotación”?”, en AA.VV., Miranda Boto, J. M. (coord.), *El Derecho del Trabajo español ante el Tribunal de Justicia: problemas y soluciones*, Cinca, Madrid, 2018, pp. 165-180.
- LLOBERA VILA, M., *El desplazamiento transnacional de trabajadores. Libre prestación de servicios, Constitución económica y principio de proporcionalidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- LÓPEZ AHUMADA, J. E., *Los trabajadores especialmente sensibles a los riesgos laborales. Protección jurídico-laboral*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- LÓPEZ GANDIA, J., “Movilidad transnacional y Seguridad Social. Especial referencia a los desplazamientos de trabajadores”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, n. 416, pp. 53-87.
- LÓPEZ RUBIA, M. E., Urrutikoetxea Barrutia, M., “El acceso a la información en el marco de las condiciones de empleo y la cooperación administrativa entre los Estados miembros en el contexto del desplazamiento de trabajadores”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 305- 322.
- MARCHAL ESCALONA, N., “Algunas reflexiones sobre el régimen jurídico de los desplazamientos transnacionales de trabajadores en la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Internacional privado*, n. 54 (2), 2002, pp. 811-823.
- MARCHAL ESCALONA, N., “Las cláusulas sociales en los contratos públicos: ¿Son contrarias al Derecho de la Unión Europea?”, *Bitácora Millennium DIPr: Derecho Internacional Privado*, n. 3, 2016, pp. 1-18.

- MARTÍN HERNÁNDEZ, M. L., “Seguimiento del cumplimiento de la Directiva 2014/67/UE y de la Directiva 96/71/CE: el papel de la Inspección de Trabajo”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 323-352.
- MARTÍN MOLINA, A., “Las enfermedades psicosociales como resultado de los nuevos riesgos laborales”, *Teórico de Recursos Humanos*, 2015. [https://factorhuma.org/attachments\\_secure/article/1814/Riesgos\\_psicolaborales\\_fh.pdf](https://factorhuma.org/attachments_secure/article/1814/Riesgos_psicolaborales_fh.pdf).
- MARTÍNEZ GAYOSO, N., “Algunos aspectos sobre las garantías de cumplimiento establecidas para facilitar la protección de los trabajadores desplazados”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 353-369.
- McGAURAN, K., *The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue*, ETUC, Bruselas, 2016.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P., “Libre prestación de servicios desplazamiento de trabajadores y Acuerdos de Asociación con Turquía”, en AA.VV., García Murcia, J. (dir.), *Libertades de circulación y derechos de protección social en la Unión Europea. Un estudio de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, Editorial Juruá, Lisboa, 2016, pp. 445-470.
- MIRANDA BOTO, J. M., FOTINOPOULOU BASURKO, O., “Contratación pública y cláusulas sociales en el marco del desplazamiento temporal de trabajadores”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 211-232.
- MOLINA NAVARRETE, C., “Libertades económicas y norma laboral: Stop «dumping social»”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, n. 401-402, 2016, pp. 5-18.
- MORENO JIMÉNEZ, B., BAEZ LEÓN, C., *Factores y riesgos psicosociales, formas, consecuencias, medidas y buenas prácticas*, INSHT, Madrid., 2010. <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/PUBLICACIONES%20PROFESIONALES/factores%20riesgos%20psico.pdf>.
- MORENO SOLANA, A., “Las diversas controversias que se plantean en torno a los trabajadores especialmente sensibles”, *Revista de Información Laboral*, n. 7, 2014, pp. 107-117.
- MORENO SOLANA, A., *La prevención de riesgos laborales de los trabajadores especialmente sensibles*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- OIT, *Perspectivas sociales y del Empleo en el Mundo-Tendencias*, OIT, Ginebra, 2015.
- OJEDA AVILÉS, A., *Derecho transnacional del trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- OMS, *Informe sobre la situación mundial de la Seguridad Vial*, 2015. [https://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_safety\\_status/2015/Summary\\_GSRRS2015\\_SPA.pdf](https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/Summary_GSRRS2015_SPA.pdf).
- ORLANDINI, G., *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Franco Angeli, 2014.
- ORLANDINI, G., “Il distacco transnazionale”, en AA.VV., *Esternalizzazione e tutela dei lavoratori*, UTET, Milán, 2014, pp. 637-674.

- PALAO MORENO, G., “Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios”, *Revista Española de Derecho internacional*, n. 49 (1), 1997, pp. 377-380.
- PALAO MORENO, G., “La Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional: Un nuevo paso hacia la consolidación de un mercado de trabajo integrado en Europa”, *Gaceta Europea*, n. 208, 2000, pp. 43-62.
- PALOMO BALDA, E., “Grupos especiales de riesgo”, en AA.VV., Aramendi Sánchez, J. P. (dir.), *Ley de Prevención De Riesgos Laborales. Últimas reformas y análisis de la normativa específica en la materia*, CGPJ-Dykinson, Madrid, 2006.
- PÁRAMO MONTERO, P., “La nueva Directiva 2014/67/UE sobre el desplazamiento temporal de trabajadores”, *Trabajo y Derecho: Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, n. 3, 2015, pp. 52-70.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Occupational health and safety risks for the most vulnerable workers*, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Economic and Scientific Policy, 2011.
- PITA YÁNEZ, C., DOMÍNGUEZ MANZANO, B., “Los accidentes laborales en España: la importancia de la temporalidad”, *Documentación Laboral*, n. 55, 1998, pp. 37-59.
- QUINTERO LIMA, M. G., “La protección transnacional de los derechos laborales en materia de seguridad y salud: una asimetría comunitaria y sus remiendos institucionales”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, v. 4, n. 1, 2012, pp. 180-221.
- QUIÑONES ESCÁMEZ, A., “Otra lectura de la jurisprudencia del TJCE sobre desplazamiento de trabajadores (del Asunto Arblade al Portuguesa)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 12, 2001, pp. 435-453.
- REIG FABADO, I., “La competencia judicial internacional en materia de contrato individual de trabajo en el Reglamento Bruselas I bis”, en AA.VV., López Terrada, E. (dir.), *La internacionalización de las relaciones laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 15-52.
- RIBES MORENO, M. I., “El concepto de trabajador temporalmente desplazado”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 97-120.
- ROCCA, M.: *Posting of workers and Collective Labour Law: there and back again. Between Internal Market and Fundamental Rights*, Intersentia, Cambridge, 2015.
- RODRÍGUEZ CARDO, I. A., “Ley aplicable y competencia judicial en la prestación de trabajo”, en AA.VV., García Murcia, J. (dir.), *Libertades de circulación y derechos de protección social en la Unión Europea. Un estudio de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, Editorial Juruá, Lisboa, 2016, pp. 471-492.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. C., “La movilidad internacional de trabajadores: aspectos generales y distinción de supuestos de movilidad internacional”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n. 132, 2018, pp. 17-48.

SARGEANT, M., TUCKER, E., “Layers of Vulnerability in Occupational Safety and Health for Migrant Workers: Case Studies from Canada and the UK”, *Comparative Research in Law & Political Economy*, Research Paper n. 8, 2009.

SCHENKER, M., “A Global Perspective of Migration and Occupational Health”, *American Journal of Industrial Medicine*, v. 54, n. 4, 2010.

SERRANO GARCÍA, J. M., “Desplazamiento temporal de trabajadores y régimen de las retribuciones”, en AA.VV., García Murcia, J. (dir.), *Libertades de circulación y derechos de protección social en la Unión Europea. Un estudio de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia*, Editorial Juruá, Lisboa, 2016, pp. 191-230.

SERRANO GARCÍA, J. M., “La responsabilidad en las contratas y subcontratas en el ámbito comunitario y las necesidades de cambio de la normativa estatal”, en AA.VV., Fotinopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión Europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 151-172.

SUREDA MARTÍNEZ, P., Font Vicent, M., *Gestión y trámites de interés en los desplazamientos internacionales de trabajadores*, INVASSAT, Valencia, 2018.

TODOLÍ SIGNES, A., “La competencia judicial y la prueba de derecho extranjero en caso de movilidad internacional de trabajadores. Especial mención a la nueva Ley de cooperación jurídica internacional”, en AA.VV., López Terrada, E. (dir.), *La internacionalización de las relaciones laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 53-98.

VEGA RUIZ, M. L., *La inspección de trabajo y la libre circulación de trabajadores*, Documento de trabajo, OIT, Ginebra, 2010.

VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ, M., “La transposición (tardía) de la Directiva sobre control de desplazamientos transnacionales en la UE/EEE en el Real Decreto-Ley 9/2017 de 26 de mayo”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, n. 412, 2017, pp. 95-108.

VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ, M., “La inspección de trabajo y la salud de los trabajadores en Europa: el proyecto CIBELES”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, n. 15, 2012, pp. 61-62.

YANAR, B., KOSNI, A., SMITH, P. M., “Occupational health and safety vulnerability of recent immigrants and refugees”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, n. 15, 2018.