Parlamento Europeo
2024-2029

Comisión de Empleo y Asuntos Sociales

2025/2133(INI)

17.7.2025

PROYECTO DE INFORME

sobre el análisis de la cuestión de las cadenas de subcontratación y la función de los intermediarios para proteger los derechos de los trabajadores
(2025/2133(INI))

Comisión de Empleo y Asuntos Sociales

Ponente: Johan Danielsson

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 9

ANEXO: DECLARACIÓN DE CONTRIBUCIONES.....11

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre el análisis de la cuestión de las cadenas de subcontratación y la función de los intermediarios para proteger los derechos de los trabajadores
(2025/2133(INI))

El Parlamento Europeo,

– Visto el pilar europeo de derechos sociales,

– Vista 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[1], modificada por la Directiva (UE) 2018/957,

– Vista 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, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI»)[2],

– Vista la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, modificada por la Directiva (UE) 2024/1712[3],

– Visto el informe de la Comisión, de 30 de abril de 2024, sobre la aplicación y ejecución de la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (COM(2024)0320),

– Visto el informe de la Comisión, de 26 de mayo de 2025, titulado «Evaluación de la Autoridad Laboral Europea (ELA)» (COM(2025)0256),

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 3 de diciembre de 2020, titulada «Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027 La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación» (COM(2021)0323), incluido el enfoque «visión cero» relativo a la mortalidad laboral en la Unión,

– Vista la publicación de la Comisión, de mayo de 2020, titulada «Making Socially Responsible Public Procurement Work – 71 Good Practice Cases» (Hacer que la contratación pública sea socialmente responsable – 71 casos de buenas prácticas)[4],

---

1 DO L 18 de 21.1.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj.
2 DO L 159 de 28.5.2014, p. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj.
3 DO L 101 de 15.4.2011, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj.
4 https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552.

– Visto el informe de la ALE de 2025 titulado «Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues» (Desplazamiento de nacionales de terceros países: cadenas contractuales, patrones de contratación y cuestiones de ejecución)[5],

– Visto el informe de la ALE, de febrero de 2023, titulado «Cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals» (Prácticas de cooperación, posibilidades y retos entre los Estados miembros, en particular en relación con el desplazamiento de nacionales de terceros países)[6],

– Visto el informe de Europol, de diciembre de 2024, titulado «Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures» (Aprovechar la legitimidad: cómo las redes delictivas más amenazantes de la Unión abusan de las estructuras empresariales legales),

– Visto el artículo 10 de las Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

– Visto el Convenio de la OIT sobre las agencias de empleo privadas (Convenio n.º 181 de 1997),

– Visto el Convenio de la OIT sobre seguridad y salud en la construcción (Convenio n.º 167 de 1988),

– Vista su Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2021, sobre la introducción de una tarjeta europea de la seguridad social para la mejora digital de la aplicación del cumplimiento de los derechos de la seguridad social y la movilidad justa[7],

– Vista su Resolución, de 13 de marzo de 2025, sobre los aspectos sociales y de empleo de los procesos de reestructuración: necesidad de proteger los puestos de trabajo y los derechos de los trabajadores[8],

– Vista su Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2024, sobre la revisión del mandato de la Autoridad Laboral Europea[9],

– Vista la Declaración de La Hulpe sobre el futuro del pilar europeo de derechos sociales, de 16 de abril de 2024,

– Visto el informe de Enrico Letta, de 17 de abril de 2024, titulado «Much more than a Market – speed, security, solidarity: empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens» (Mucho más que un mercado.

---

5 https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2025-03/ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf.
6 https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/ela-report-posting-third-country-nationals.pdf.
7 DO C 224 de 8.6.2022, p. 81.
8 DO C, C/2025/3156, 20.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3156/oj.
9 DO C, C/2024/5741, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5741/oj.

Capacitar al mercado único para lograr un futuro sostenible y prosperidad para todos los ciudadanos de la UE) (en lo sucesivo, «Informe Letta»),

– Visto el documento de posición, de 14 de febrero de 2025, de los Países Bajos, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Italia, Letonia y Luxemburgo sobre las prioridades políticas de la Unión para la Comisión 2024-2029 y el desplazamiento justo de nacionales de terceros países,

– Vistas las estrategias nacionales de lucha contra la explotación laboral, el trabajo forzoso y el trabajo no declarado[10],

– Visto el artículo 55 de su Reglamento interno,

– Vista la opinión de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor,

– Visto el Informe de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (A10-0000/2025),

A. Considerando que la explotación y los abusos laborales en el mercado laboral de la Unión constituyen un reto generalizado y urgente, que se manifiesta bajo diversos términos, incluidos, entre otros, «delitos relacionados con el trabajo», «trabajo no declarado», «economía sumergida», «dumping social», «explotación laboral» y «esclavitud moderna»;

B. Considerando que Europol destaca que el 86 % de las redes delictivas más amenazantes utilizan estructuras empresariales legales como parte de su actividad delictiva;

C. Considerando que una variable común en la mayoría de los sectores con alto riesgo de explotación laboral es la elevada intensidad de mano de obra combinada con la dependencia de cadenas de subcontratación largas y complejas, la presencia de intermediarios laborales abusivos y una fuerte dependencia de trabajadores desplazados, trabajadores móviles de la Unión y nacionales de terceros países;

D. Considerando que, según la ALE, el desplazamiento de nacionales de terceros países va en aumento, y que uno de cada cuatro trabajadores desplazados en 2022 era nacional de un tercer país;

E. Considerando que la subcontratación es una práctica importante que funciona correctamente en muchos sectores y facilita el acceso a conocimientos especializados; que, no obstante, las cadenas de subcontratación largas y complejas pueden aumentar los riesgos relacionados con el fraude, la infiltración delictiva, la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores y la competencia desleal para las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas (pymes);

---

10 Véase, por ejemplo: el «Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit» del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania, de 2025; el «Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso» del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales de Italia, de 2022; el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de España, de 2021; la «Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet» del Gobierno sueco, de 2022, y, además, la «Strategi mot arbeidslivskriminalitet» del Gobierno noruego, de 2021.

F. Considerando que algunos Estados miembros han adoptado legislación que limita la duración de las cadenas de subcontratación en determinados sectores; que la Comisión considera que una limitación de los niveles de subcontratación y la ampliación de la responsabilidad en la subcontratación a toda la cadena constituyen una buena práctica para los Estados miembros; que también hay empresas que han restringido voluntariamente la extensión de sus cadenas de subcontratación;

G. Considerando que la práctica de la intermediación laboral no está definida por ley y puede adoptar muchas formas, desde grandes empresas consolidadas hasta reclutadores de personal independientes, intermediarios informales e incluso contratistas de mano de obra;

H. Considerando que los intermediarios del mercado laboral que no están registrados, autorizados ni certificados se utilizan con frecuencia para oscurecer la legislación laboral y la responsabilidad de los empleadores y eludirlas;

I. Considerando que el proceso de regulación de las cadenas de subcontratación y los intermediarios del mercado laboral a nivel nacional puede ser largo y difícil para los Estados miembros, en particular debido a las ambigüedades jurídicas derivadas de las normas del mercado interior;

Impedir la explotación laboral

1. Subraya la necesidad de un enfoque europeo global de la explotación laboral en general y de las formas abusivas de subcontratación e intermediación laboral en particular y pide, por tanto, una estrategia europea para luchar contra la explotación laboral;

2. Lamenta la falta de claridad jurídica en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros regulen cadenas de subcontratación largas y complejas; pide a la Comisión que aclare que las normas del mercado interior de la Unión no impiden a los Estados miembros adoptar legislación para abordar las cadenas de subcontratación largas y complejas, incluida la exigencia de relaciones laborales directas en sectores de alto riesgo, cuando sea factible y esté objetivamente justificado;

3. Reitera su llamamiento[11] a la Comisión para que estudie una directiva marco a fin de abordar los retos relacionados con las formas abusivas de subcontratación e intermediación laboral en Europa y para que esta directiva marco introduzca un marco jurídico general que limite la subcontratación y garantice la responsabilidad solidaria a lo largo de toda la cadena de subcontratación, así como que introduzca medidas que regulen el papel y las responsabilidades de los intermediarios del mercado laboral distintos de las empresas de trabajo temporal;

4. Hace hincapié en que las políticas nacionales y regionales para limitar los niveles de subcontratación a menudo han sido iniciadas conjuntamente por los interlocutores sociales, entre ellos los representantes de las pymes; pide a la Comisión que presente propuestas para establecer una norma general que limite la subcontratación a un máximo de dos niveles por debajo del contratista principal en los sectores con un alto riesgo de explotación laboral; subraya que la identificación de los sectores nacionales de

[11] Resolución de 13 de marzo de 2025.

alto riesgo y el establecimiento de un proceso para apartarse de la norma general, cuando esté debidamente justificado, deben ser responsabilidad de los Estados miembros en cooperación con los interlocutores sociales;

5. Observa que el creciente uso de la subcontratación para actividades empresariales básicas puede dar lugar a lugares de trabajo fragmentados y a una mayor exposición de los trabajadores a jornadas laborales más prolongadas, salarios más bajos e inseguridad laboral; pide, a este respecto, a la Comisión que garantice la igualdad de trato cuando se realice un mismo trabajo y que promueva el empleo directo en los sectores en los que existan tales riesgos;

6. Manifiesta su preocupación por la falta de claridad jurídica por lo que respecta a la diferenciación entre desplazamientos reales y fraudulentos de nacionales de terceros países; pide a la Comisión que, en consonancia con el informe Letta, revise los retos en materia de aplicación y adopte la iniciativa adecuada para colmar las lagunas legislativas detectadas;

7. Destaca la necesidad de regular mejor a los intermediarios del mercado laboral; pide a la Comisión que vele por que los intermediarios laborales que operan en la Unión estén regulados por regímenes de registro y concesión de licencias y que prohíba, de conformidad con el Convenio n.º 181 de la OIT, cualquier honorario o tarifa cobrado a los trabajadores por los intermediarios laborales, directa o indirectamente, en su totalidad o en parte;

Ejecución y control

8. Destaca la necesidad de contar con sistemas eficientes y bien dotados de recursos para garantizar el cumplimiento y el control a fin de luchar contra la explotación laboral; acoge con satisfacción el informe de evaluación de la Comisión sobre la ALE y reitera su llamamiento[12] a la Comisión para que refuerce el mandato de esta Autoridad;

9. Recuerda que la Directiva 2006/22/CE[13] ya establece normas mínimas para comprobar el cumplimiento de la legislación social en el transporte por carretera y pide a la Comisión que presente una iniciativa legislativa para exigir a los Estados miembros que garanticen una capacidad mínima de inspección laboral adecuada para todos los sectores de alto riesgo, en consonancia con el valor de referencia de la OIT de al menos un inspector de trabajo por cada diez mil trabajadores;

10. Reitera su llamamiento[14] en favor de un rápido despliegue del sistema de tarjeta europea de seguridad social y de una mejor aplicación digital de los derechos de seguridad social y una movilidad justa, incluida la verificación en tiempo real y el intercambio de información entre las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento, así como la

---

12 Resolución de 18 de enero de 2024.

13 Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) n.º 3820/85 y (CEE) n.º 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo (DO L 102 de 11.4.2006, p. 35). http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).

14 Resolución de 25 de noviembre de 2021.

integración de la tarjeta europea de seguridad social en los sistemas nacionales de tarjetas de trabajo existentes;

Sancionar la explotación laboral

11. Observa con preocupación que las personas sujetas a prohibiciones al ejercicio de la actividad comercial en un Estado miembro pueden eludir las restricciones nacionales mediante el registro y la explotación de una empresa en otro Estado miembro, socavando así el mercado único; pide a la Comisión que garantice el reconocimiento mutuo automático de las prohibiciones al ejercicio de la actividad comercial en todos los Estados miembros, así como el intercambio oportuno y seguro de información pertinente entre los Estados miembros;

12. Acoge con satisfacción el uso de condicionalidades sociales en los regímenes y programas de financiación nacionales y europeos que vinculan los pagos al respeto de los derechos de los trabajadores; pide a la Comisión que se base en la experiencia de la inclusión de la condicionalidad social en la política agrícola común para garantizar que los programas de financiación de la Unión incluyan condicionalidades relativas a las normas laborales europeas;

°

° °

13. Encarga a su presidenta que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los trabajadores de sectores como la construcción, la agricultura, el trabajo doméstico, el transporte y la logística, la transformación de carne y alimentos, los servicios de limpieza, la hostelería y el trabajo asistencial constituyen la columna vertebral de nuestra economía. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países europeos se trata de sectores que se ven afectados por niveles persistentes de abuso, explotación y competencia fraudulenta, lo que perjudica a los trabajadores y a las empresas legítimas, especialmente las pymes.

Varios trágicos incidentes ocurridos en el lugar de trabajo en los últimos años en distintos Estados miembros han puesto de manifiesto los costes humanos reales de perder el control sobre quién es en última instancia responsable de garantizar el cumplimiento de las normas básicas de salud y seguridad y las de empleo, lo que ha suscitado una profunda preocupación sobre la responsabilidad jurídica, la trazabilidad y el control de las condiciones de trabajo.

Al mismo tiempo, Europol ha advertido de que casi todas las redes delictivas de Europa más amenazantes están utilizando estructuras empresariales legales para acceder a la economía europea y que la logística, las empresas con un uso intensivo de efectivo y la construcción se ven especialmente afectadas.

En el actual panorama de seguridad, la falta de supervisión también puede brindar oportunidades a los agentes hostiles que intentan obtener información sobre infraestructuras críticas o perturbarlas o acceder a lugares de trabajo sensibles desde el punto de vista de la seguridad.

No existe un único factor que impulse la explotación laboral y los riesgos que representa para los lugares de trabajo europeos. Sin embargo, existen algunas variables que siguen siendo recurrentes en los estudios nacionales y europeos, así como en los informes de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley. Una de ellas es la creciente dependencia de cadenas de subcontratación largas y complejas y la otra es la presencia de intermediación laboral abusiva. Cuando se dan simultáneamente, estas dos prácticas interconectadas dificultan a las autoridades la prevención de la entrada de agentes fraudulentos o delictivos en un lugar de trabajo y su detección.

Para muchos trabajadores y empresas sobre el terreno, esto no resulta sorprendente. El aumento de los lugares de trabajo que no están sujetos a un control adecuado y en los que la responsabilidad se divide, diluye y se delega en otros ha sido fuente de descontento desde hace muchos años.

En respuesta a estos retos, los Estados miembros han intentado redoblar sus esfuerzos, reforzando los controles y adoptando medidas para prevenir las formas más comunes de abuso. Se han esforzado por limitar las largas cadenas de subcontratación, reforzar los requisitos de responsabilidad, aumentar el intercambio de información y crear unidades de control específicas centradas en la detección y erradicación de la explotación y el abuso laborales. Los interlocutores sociales nacionales y sectoriales también han aceptado el reto, han adoptado iniciativas propias para ayudar a sanear sus sectores y han ejercido presión conjuntamente sobre sus Gobiernos para que adopten más medidas. Es evidente que estos esfuerzos han tenido importantes efectos positivos, pero también está claro que no son suficientes y que es necesario hacer más.

Los retos se dejan sentir especialmente cuando se trata con empresas que operan a través de las fronteras, ya que la cooperación transfronteriza entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, el intercambio de información y los marcos jurídicos no han seguido el ritmo de la evolución sobre el terreno. Sin una respuesta europea conjunta, resulta más fácil para los agentes fraudulentos y delictivos aprovechar las deficiencias del mercado único. También hay varios casos en los que los Estados miembros se han enfrentado a dificultades jurídicas a la hora de adoptar medidas contra la explotación laboral y garantizar una competencia leal, a menudo con referencia al Derecho de la Unión.

Por lo tanto, la explotación laboral en general y las formas abusivas de subcontratación e intermediación laboral en particular requieren una respuesta coordinada a escala europea.

Dar una respuesta satisfactoria a estos retos debe implicar conseguir que los modelos de negocio de los defraudadores y delincuentes no resulten rentables, protegiendo así a los trabajadores y facilitando la vida de todas las empresas que respetan la ley. Esta respuesta debe basarse en tres pilares:

1. Prevención, dificultando en la medida de lo posible la participación en actividades fraudulentas;

2. Control, logrando que el riesgo de ser descubierto sea lo más elevado posible;

3. Sanciones, garantizando que, una vez atrapados, los infractores sufran todas las consecuencias de sus propios actos.

En última instancia, espero que este informe contribuya a la intensificación de la lucha contra la explotación laboral, en particular contra las formas abusivas de subcontratación e intermediación laboral, y que recabe un amplio apoyo en todo el espectro político y entre los interlocutores sociales. Si bien las opiniones sobre las soluciones concretas pueden diferir, espero sinceramente que, como punto de partida, todos estemos de acuerdo en reconocer que estos problemas del mercado laboral europeo son reales, se están intensificando y requieren atención urgente.

ANEXO: DECLARACIÓN DE CONTRIBUCIONES

De conformidad con el artículo 8 del anexo I del Reglamento interno, el ponente declara haber incluido en su informe contribuciones sobre cuestiones relacionadas con el asunto del expediente que ha recibido, durante la preparación del proyecto de informe, de los siguientes representantes de intereses comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo Interinstitucional sobre un Registro de transparencia obligatorio[1] o de los siguientes representantes de las autoridades públicas de terceros países, incluidas sus misiones diplomáticas y embajadas:

1. Representantes de intereses comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo Interinstitucional sobre un Registro de transparencia obligatorio
3F Byggegruppen
3F Transport
BUSINESSEUROPE
Byggföretagen
Byggnadsarbetareförbundet
CEEMET
Confederation of Swedish Enterprise
Danish Trade Union Confederation EU Office
Deutscher Gewerkschaftsbund
European Builders Confederation
European Construction Industry Federation
European Federation of Building and Woodworkers
European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions
European Trade Union Confederation
European Trade Union Institute
European Transport Workers' Federation
Fagbevægelsens Hovedorganisation
Fastighetsanställdas Förbund
Friedrich-Ebert-Stiftung
Göteborgs Räddningsmission
HOTREC
IF Metall
IndustriAll
Kommunalarbetareförbundet
LO
LO Norge
NHO - Norway
Rättvist Byggande
Svensk Byggkontroll
Swedish Trade Union Office

[1] Acuerdo Interinstitucional, de 20 de mayo de 2021, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio (DO L 207 de 11.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

The Adecco Group
Transportarbetareförbundet
UNI Europa
Unionen
World Employment Confederation-Europe
2. Representantes de las autoridades públicas de terceros países, incluidas sus misiones diplomáticas y embajadas

La lista anterior se elabora bajo la exclusiva responsabilidad del ponente.

Cuando en la lista se identifique a personas físicas por su nombre o su función, o por ambos, el ponente declara haber puesto en conocimiento de dichas personas físicas el aviso de protección de datos del Parlamento Europeo n.º 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), en el que se establecen las condiciones aplicables al tratamiento de sus datos personales y los derechos vinculados a dicho tratamiento.